



China Analysis 79
Februar 2010
www.chinapolitik.de

**Zwischen Zielsetzung und Umsetzung:
Lokale Akteure und Institutionen im
chinesischen Umweltschutzsystem**

Andreas Hofem

Universität Heidelberg

China Analysis is edited by

Sebastian Heilmann
Professor of Government / Political Economy of China
Trier University, 54286 Trier, Germany

E-mail: china_analysis@chinapolitik.de

Andreas Hofem*

**Zwischen Zielsetzung und Umsetzung:
Lokale Akteure und Institutionen im chinesischen
Umweltschutzsystem**

Inhaltsverzeichnis

Einleitung	2
1. Institutionen	4
1.1 Genese der chinesischen Umweltpolitik und ihrer Institutionen	5
1.2 Organisation des chinesischen Umweltschutzes	18
1.3 Zentral-lokale Beziehungen und ihr Einfluss auf den lokalen Umweltschutz	25
2. Akteure	36
2.1 Organisatorische Kapazität der lokalen Umweltschutzbüros.....	37
2.2 Gesellschaftliche Partizipation am lokalen Umweltschutz	44
Zusammenfassung	53
Bibliografie.....	56

* Andreas Hofem, M.A., Magisterkandidat der Sinologie und der Politikwissenschaft an der Universität Heidelberg

Einleitung

Das chinesische „Wirtschaftswunder“ der letzten drei Jahrzehnte wird meist als eine Erfolgsgeschichte ohne Beispiel portraitiert. Ein jährliches Wirtschaftswachstum von über zehn Prozent seit Beginn der Marktreformen im Jahr 1978, die Verfünffachung des Bruttoinlandsprodukt und die Befreiung von über vierhundert Millionen Chinesen aus der absoluten Armut sind Eckpfeiler dieser beeindruckenden wirtschaftlichen Entwicklungsdynamik.¹

Doch diese Entwicklung hat eine dunkle Kehrseite, denn ihre ökologischen Folgen sind verheerend. Auch die Zerstörung der chinesischen Umwelt verläuft im Superlativ.² So sind etwa 49 Prozent des Wassers in den sieben größten Flüssen des Landes nicht mehr für den Gebrauch durch Menschen geeignet.³ Das Entwicklungsmodell eines hohen wirtschaftlichen Wachstums bei hohem Ressourcenverbrauch hat weit reichende Folgekosten: von Gesundheitsgefährdungen über Energiefragen bis zur Sicherheit der Nahrungsmittelversorgung.⁴

Jedoch hat die Reformpolitik auch die Aufmerksamkeit für den Umweltschutz erhöht. Nicht zuletzt durch den Einzug marktwirtschaftlichen Denkens und neuer Technologien hat sich die Energieeffizienz der chinesischen Industrie drastisch erhöht.⁵ Ein fortgesetztes Wachstum, so die Einsicht der chinesischen Führung, erforderte, neben verfügbaren und sauberen Ressourcen, vor allem soziale Stabilität. Dies machte einen Ausgleich der durch die Umweltzerstörung hervorgerufenen sozialen Konfliktlagen nötig.⁶ Deshalb wurde ab den späten siebziger Jahren mit dem Aufbau eines umfassenden Umweltschutzsystems begonnen. Seit der Verabschiedung des Umweltschutzgesetzes von 1989 (huanjing baohu fa 环境保护法) ist ein rechtlicher Rahmen entstanden, der aus 29 Gesetzen, zahlreichen Verordnungen und Umweltstandards besteht.⁷ Parallel dazu existieren starke institutionelle Strukturen, die sich vom nationa-

¹ World Bank / State Environmental Protection Agency (SEPA): The Cost of Pollution in China. Washington, 2007: S. XI.

² Siehe: Economy, Elizabeth S. (2005): Chapter Three: The Economic Explosion and its Environmental Cost. In: Economy, Elizabeth S.: The River Runs Black. Ithaca / London, 2004: S. 59-90.

³ Prozentzahl berechnet nach Kategorien der SEPA zur Einteilung der Wasserqualität in fünf Stufen. Berücksichtigt wurden die Stufen IV und schlechter. Statistische Grundlage: Zhuyao shuixi ganliushui zhangkuang pingjia jieguo 主要水系干流水水质状况评价结果 (Ergebnisse der Evaluation der Wasserqualität der wichtigsten Gewässersysteme und Hauptflüsse). In: Zhonghua renmin gongheguo guojia tongji ju / Huanjing baohu zongju bian 中华人民共和国国家统计局 / 环境保护总局编: Zhongguo huanjing tongji nianjian 中国环境统计年鉴 - 2007年 (Chinesisches Umweltjahrbuch 2007). Beijing 北京, 2007.

Die Verschmutzung der Gewässer ist nicht nur auf die Phase der Wirtschaftsreformen zurückzuführen. So beschreibt Judith Shapiro die verheerenden ökologischen Folgekosten der Politik der „Dritten Front“ in den späten Sechziger- und siebziger Jahren am Beispiel der Stahlfabrik Panzhihua (攀枝花). Siehe: Shapiro, Judith: Mao's War Against Nature. Cambridge, 2001: S. 154-157. Allerdings hat sich seit Beginn der Wirtschaftsreformen, etwa durch den stark gestiegenen Wasserbedarf der städtischen Bevölkerung bei unzureichender Wasseraufbereitung, die Wasserverschmutzung potenziert. Siehe dazu: Day, Kristen A. (Hrsg.): China's Environment and the Challenge of Sustainable Development. Armonk / London, 2005: S. 5-7.

⁴ Siehe dazu den Überblick über die chinesische Umweltzerstörung und ihre Folgen in: Cann, Cynthia W. / Cann, Michael C. / Gao, Shangquan (2005): China's Road to Sustainable Development: An Overview. In: Day: China's Environment and the Challenge of Sustainable Development: S. 3-34.

⁵ World Bank / SEPA: The Cost of Pollution in China, S. XI.

⁶ Vergleiche: Jahiel, Abigail R. (1997): The Contradictory Impact of Reform on Environmental Protection in China. In: The China Quarterly. Nr. 149: S. 81-103.

⁷ Eine Übersicht über den Gesetzesrahmen des chinesischen Umweltschutzes findet sich auf der Homepage des Umweltschutzministeriums unter: <http://www.mep.gov.cn/law/index.htm>

len Umweltschutzministerium (huanjing baohu bumen 环境保护部门) vertikal über die Verwaltungsebenen hinweg bis zu Umweltschutzbüros (huanbao ju 环保局) auf der Kreisebene (xian ji 县级) erstrecken.

Diese Entwicklungen konnten die Verschlechterung der Gesamtsituation der Umwelt jedoch nicht aufhalten. Deshalb rückte ab Mitte der neunziger Jahre die Frage nach der Effektivität des chinesischen Umweltschutzsystems in den Mittelpunkt des wissenschaftlichen Forschungsinteresses. Nicht die Politikformulierung auf der nationalen Regierungsebene, sondern gravierende Probleme bei der Implementation nationaler Umweltpolitik auf der lokalen Ebene⁸ kristallisierten sich als das bedeutendste strukturelle Hemmnis der staatlichen Umweltschutzbemühungen heraus.⁹ In einer Studie der OECD von 2007 heißt es: „The biggest obstacles to environmental policy implementation are at the local level. The performance objectives of local leaders, the pressures to raise revenues locally to finance unfunded mandates, and the limited accountability to local populations have generally meant that economic priorities have over-ridden environmental concerns.“¹⁰

Deshalb lautet die grundlegende Frage dieser Arbeit: Woran scheitert die Umsetzung der Umweltpolitik auf der lokalen Ebene? Um diese Frage einzugrenzen soll die Rolle der lokalen Umweltschutzbüros im Umweltschutzsystem der VR China genauer analysiert werden.¹¹ Denn sie stehen im Zentrum der Umsetzung nationaler Umweltpolitik.¹² Um den vielfältigen Begriff des Umweltschutzes einzuengen, wird dabei eine Begrenzung auf Maßnahmen zur Kontrolle industrieller Verschmutzung durch Abwässer, Abluft oder Feststoffe vorgenommen. Die industrielle Umweltverschmutzung bildet den Kern der chinesischen Umweltprobleme, hier treten die Probleme der Implementation der Umweltpolitik am deutlichsten hervor.

Die vorliegende Arbeit blickt aus einer Doppelperspektive auf das administrative und das institutionelle Gefüge der industriellen Verschmutzungskontrolle sowie auf die Akteure und Prozesse der lokalen Politikimplementation.¹³ Dadurch soll systematisch aufgezeigt werden,

Einen kommentierten Überblick bieten: Ferris, Richard / Zhang, Hongjun (2005): Environmental Law in the People's Republic of China. In: Day: China's Environment and the Challenge of Sustainable Development: 66-101.

⁸ Als lokale Regierungsebene werden hier die Kreise (Xian ji 县级) in Abgrenzung von der Provinzebene (Sheng ji 省级) und der regionalen Ebene der Städte (Dishi ji 地市级) bezeichnet.

⁹ Etwa bei: Sinkule, Barbara J. / Ortolano Leonard: Implementing Environmental Policy in China. Westport, 1995. Oder: Lieberthal, Kenneth (1997): China's Government System and Its Impact on Environmental Policy Implementation. In: Woodrow Wilson International Center for Scholars, China Environment Forum: China Environment Series 1. Washington D.C., 1997.

¹⁰ Zitiert nach: OECD: Environmental Performance Reviews: China. Beijing/Paris, 2007: S. 178-179.

¹¹ Ihre Zahl beläuft sich aktuell auf 2658. Diese Zahl ist entnommen aus: Zhonghua renmin gongheguo guojia huanjing baohu bumen 中华人民共和国国家环境保护部门: Quan guo huanjing tongji gongbao 全国环境统计公报2008年 (Nationaler statistischer Umweltbericht für das Jahr 2008). Beijing 北京, 2009. Online unter:

http://www.mep.gov.cn/plan/hjtj/qghjtjgb/200909/t20090928_161740.htm

¹² Die Anzahl der lokalen Umweltschutzbüros schwankt in den verschiedenen Darstellungen. Eine auffallend große Differenz weisen die Angaben der chinesischen Zentralregierung auf. Allerdings sind diese begrifflich nicht eindeutig. Sie gibt die Anzahl der „für den Umweltschutz zuständigen Verwaltungsbehörden“ (Huanjing xingzheng zhuguan bumen 环保行政主管部门) mit 3226 an. Vergleiche: Tilt, Bryan (2007): The Political Ecology of Pollution Enforcement in China: A Case from Sichuan's Rural Industrial Sector: S. 917. In: The China Quarterly, Nr. 192: S. 915-932. Und: Guowuyuan 国务院 (2006): Zhongguo de huanjing baohu 中国的环境保护 (Der chinesische Umweltschutz). Online unter:

<http://www.china.com.cn/chinese/zhuanti/book/1229792.htm>

¹³ Der Begriff der Implementation wird in dieser Arbeit als staatliches Handeln zur Anwendung und Umsetzung der Gesetzgebung verstanden. Er beinhaltet konkret die Erkennung akuter Verletzungen der Umweltgesetzge-

welche Handlungsmöglichkeiten sich den Umweltschutzbüros bei der Regulierung der Verschmutzung bieten. Wie wirkt die institutionelle Einbettung der Verschmutzungskontrolle auf die Handlungsmöglichkeiten der Büros? Wie treten die Büros mit anderen lokalen Akteuren in Interaktion? In welchen Interdependenzen befinden sie sich? Und schließlich, welchen Einschränkungen unterliegt ihre Rolle im System der Verschmutzungskontrolle?

In der vorliegenden Arbeit wird argumentiert, dass mit der Schaffung umfassender Institutionen, einem gestiegenen Bewusstsein für die Umweltprobleme sowohl in der Regierung als auch in der Bevölkerung wichtige Voraussetzungen für eine wirkungsvolle staatliche Verschmutzungskontrolle geschaffen wurden. Trotzdem bestehen auf der Ebene der Umsetzung durch lokale Umweltschutzbüros erhebliche Hindernisse fort. Diese Hindernisse lassen sich nicht nur auf mangelnde Kapazitäten der lokalen Umweltschutzbüros und ihre Schwierigkeiten bei der Regulierung industrieller Verschmutzung zurückführen. Denn diese Hindernisse sind in hohem Maße das Resultat widersprüchlicher Anreize, die lokalen Regierungen gesetzt werden. Diese konfliktiven Anreize ermöglichen es, die Verschmutzungskontrolle als nachrangig gegenüber wirtschaftlicher Entwicklung zu behandeln.

Darüber hinaus sind spezifische lokale Kontextfaktoren, wie die Prioritäten der lokalen Regierung und die Unterstützung durch die Bevölkerung, von zentraler Bedeutung. Lokale Umweltschutzbüros agieren somit bei der Implementation staatlicher Umweltpolitik in stark variierenden Kontexten und in einem komplexen Geflecht von institutionellen Faktoren und organisatorischen Kapazitäten. Zum Verständnis der chinesischen Verschmutzungskontrolle müssen somit institutionelle wie akteursspezifische lokale Faktoren abgewogen und miteinander in Beziehung gesetzt werden. Darin soll der Beitrag der vorliegenden Arbeit liegen.

1. Institutionen

Dieser Teil der Arbeit soll in die Institutionen der staatlichen Verschmutzungskontrolle in China einführen. Dabei wird die Institutionendefinition von Douglass C. North zu Grunde gelegt.¹⁴ North bezeichnet Institutionen als „jegliche Beschränkung, die Menschen zur Gestaltung menschlicher Interaktion ersinnen.“¹⁵ Durch die Schaffung einer stabilen institutionellen Ordnung werden Interaktionen strukturiert und Unsicherheiten reduziert. Dabei unterscheidet North nach „formgebundenen Beschränkungen“, also formalen Regeln, und „formlosen Beschränkungen“ sowie informellen Institutionen wie Gepflogenheiten und Verhaltenskodizes.¹⁶ Eine wichtige Unterscheidung trifft North durch die Trennung von Institutionen als Spielregeln und Organisationen als Spielern. Letztere bezeichnen in der vorliegenden Analyse die Akteure des Umweltschutzes, nämlich „öffentliche Körperschaften“, wie Behörden und Re-

bung, deren Beendung und die Sanktionierung von Fehlverhalten sowie die Vorbeugung zukünftiger Verletzungen. Übernommen aus: Van Rooij, Benjamin: Regulating Land and Pollution in China. Lawmaking, Compliance, and Enforcement: Theory and Cases. Leiden, 2006: S. 227.

¹⁴ North, Douglass C.: Institutionen, institutioneller Wandel und Wirtschaftsleistung. Tübingen, 1992: S. 3-12.

¹⁵ North: Institutionen, institutioneller Wandel und Wirtschaftsleistung: S. 4.

¹⁶ North selbst verwendet hier das Beispiel der Spielregeln im Mannschaftssport. Formelle Regeln, etwa das Verbot anderen Spielern körperlichen Schaden zuzufügen, werden ergänzt durch informelle Verhaltensgrundsätze, wie das Gebot der sportlichen Fairness. Ein weiterer wichtiger Aspekt der an diesem Beispiel verdeutlicht wird ist die Bedeutung der Bestrafung bei Übertretung der Regeln. Denn entscheidend für die Wirkung formeller Institutionen sind die Kosten einer Übertretung und die Schwere der Bestrafung. Siehe: North: Institutionen, institutioneller Wandel und Wirtschaftsleistung: S. 4.

gierungsorgane, oder „Rechtspersonen des Wirtschaftslebens“, etwa Unternehmen und staats-eigene Betriebe.¹⁷

Um die Institutionen der chinesischen Verschmutzungskontrolle zu erfassen wird zuerst das Entstehen des Umweltschutzsystems dargestellt und danach die aktuellen Strukturen skizziert. Dadurch wird die Grundlage zum Verständnis der folgenden Analyse geschaffen. Davon ausgehend wird beleuchtet, wie es in der gestärkten institutionellen Struktur der Verschmutzungskontrolle gelingt, politische Zielsetzungen auf die lokale Ebene der Umsetzung weiterzuleiten.

Die Analyse soll zeigen, dass trotz der Schaffung von Institutionen und Organisationen zur Verschmutzungskontrolle und trotz deren gestiegener Bedeutung auf nationaler Ebene, massive Probleme bei ihrer Übersetzung in konkrete Erfolge der lokalen Regulierungstätigkeit fortbestehen. In der chinesischen Verschmutzungskontrolle besteht folglich ein „Traktionsproblem“ zwischen der zentralen und der lokalen Regierungsebene.¹⁸

1.1 Genese der chinesischen Umweltpolitik und ihrer Institutionen

Der staatliche Umweltschutz wurde in China ab 1973 institutionalisiert. Seitdem hat der Aufbau der Organisationen und Institutionen eine rapide Entwicklung durchlaufen, um mit den wachsenden und gewandelten Herausforderungen der Umweltverschmutzung Schritt zu halten. In diesem Kapitel soll diese Entwicklung und wichtige Wegmarken nachgezeichnet sowie das Entstehen der aktuellen Organisation der staatlichen Verschmutzungskontrolle herausgearbeitet werden. Aber auch die Mängel der Institutionen und Organisation des Umweltschutzsystems werden in ihrer historischen Entstehung aufgezeigt. Dies ist für das Verständnis der aktuellen Struktur der Verschmutzungskontrolle und der Rolle der lokalen Umweltschutzbüros notwendig. Es wird argumentiert, dass ein Prozess stattgefunden hat, der von Peter Ho als „greening of the chinese state“ bezeichnet wird.¹⁹ Der Erfolg dieses Prozesses des kontinuierlichen Ausbaus der institutionellen und organisatorischen Kapazitäten wird jedoch von den Problemen der lokalen Kontrolle industrieller Verschmutzung und der Schwäche der zuständigen Umweltschutzbüros beeinträchtigt. Das Entstehen dieser Diskrepanz soll im Folgenden nachgezeichnet werden.

Initialisierungsphase

Vor 1973 waren ökologische Erwägungen kaum in der staatlichen Politik verankert. Der Schwerpunkt staatlicher Politik lag vielmehr auf einer rapiden nachholenden Industrialisierung und Modernisierung des Landes. Die Politik des „Großen Sprungs“ (da yue jin 大跃进, 1958 bis 1960), mit einer hochgradig ineffizienten Ressourcennutzung, dem massenhaften Entstehen ineffizienter Kleinunternehmen und einem fanatischen Fokus auf industrielle Leistung bewirkten sogar eine massive Umweltzerstörung unter staatlicher Aufsicht.²⁰ Der chinesische Staat unter Mao war vor allem: „a powerful driving force behind environmental degradation“.²¹

¹⁷ North: Institutionen, institutioneller Wandel und Wirtschaftsleistung: S. 5.

¹⁸ Der Begriff der Traktion bezeichnet bei Fahrzeugen die Umsetzung von vorhandener Antriebsenergie in tatsächlichen Vortrieb.

¹⁹ Ho, Peter (2001): Greening Without Conflict? Environmentalism, NGOs and Civil Society in China: S. 899. In: Development and Change, Nr. 32/2001: S. 893-921.

²⁰ Zum ökologischen Vermächtnis der Phase von 1949 bis 1963 siehe: Shapiro: Mao's War Against Nature: S. 195-198.

²¹ Zitiert nach: Shapiro: Mao's War Against Nature: S. 196.

Initiiert wurde der Aufbau der Institutionen des Umweltschutzes durch die „UN-Konferenz über die Umwelt des Menschen“ (UNCHE), die im Juni 1972 in Stockholm stattfand. Kurz nach der Rückkehr der chinesischen Delegation wurden unter Federführung des damaligen Premiers Zhou Enlai die erste nationale Umweltenschutzkonferenz einberufen.²² Im Mai 1974 wurde die „Kleine Führungsgruppe des Staatsrats für den Umweltschutz“ (guowuyuan huanjing baohu lingdao xiaozu 国务院环境保护领导小组) gegründet und äquivalente Organisationen in den Provinzregierungen geschaffen.²³ Diese tagte allerdings innerhalb der neun Jahre ihres Bestehens nur zwei Mal, die andauernde Stasis des politischen Systems während der Kulturrevolution verhinderte einen systematischen Aufbau der Strukturen trotz einer beginnenden politischen Akzeptanz.²⁴ Gleichwohl übernahm das Büro (bangongshi 办公室) der kleinen Führungsgruppe erste regelmäßige Aufgaben zur Koordination der zaghaften Bemühungen zum Schutz der Umwelt. Sein administrativer Rang war allerdings so gering, dass es keinerlei Anweisungen an die lokale Regierungsebene erteilen konnte und seine Reichweite eng umgrenzt blieb.

Schaffung institutioneller und organisatorischer Grundlagen

Erst mit dem Ende der Kulturrevolution und der einsetzenden Reform- und Öffnungspolitik gewann auch die Struktur des Umweltschutzes an substantieller Gestalt. In einzelnen Städten wurden in den siebziger Jahren bereits so genannte „Drei-Abfälle“-Büros (sanfei 三废) als administrative Basiseinheiten zur Umsetzung von Umweltstandards gegründet.²⁵ Ihre Arbeit war jedoch nicht mit dem nationalen Büro abgestimmt und ihr Personal bestand meist nur aus einem oder zwei Beamten. Doch waren sie, ebenso wie das Büro der kleinen Führungsgruppe, institutionelle Vorläufer der heutigen Organisationen. Diese Entwicklung leitete sich aber nur teilweise von den schon damals deutlich sichtbaren Zeichen von Umweltzerstörung ab. Vielmehr stellte die beschleunigte Wirtschaftsentwicklung hohe Anforderungen an eine „effiziente Ressourcennutzung, die Verfügbarkeit sauberer Ressourcen und soziale Stabilität.“²⁶

Sichtbare Zeichen der staatlichen Aufmerksamkeit für die Umweltpolitik war die Aufnahme des Umweltschutzes als Staatsaufgabe in die chinesische Verfassung 1978 und besonders die Verabschiedung des ersten umfassenden nationalen Umweltenschutzgesetzes auf Versuchsbasis im Jahr 1979 (huanjing baohu fa 环境保护法). Dieses Umweltenschutzgesetz bedeutete eine wichtige Zäsur, gab es dem Umweltschutz doch erstmals einen unabhängigen Status in der Gesetzgebung und begründete die schrittweise Etablierung eines eigenständigen Politikfeldes. Es orientierte sich eng an der westlichen Umweltgesetzgebung und schrieb darüber hinaus erstmals die Verpflichtung zur Einhaltung nationaler Umweltstandards fest. Außerdem ver-

²² Die chinesische Delegation setzte sich aus mehreren Vertretern wichtiger Ministerien zusammen und die erste internationale Konferenz zu Umweltfragen muss bei ihnen einen tiefen Eindruck hinterlassen haben. Zhang Lei schreibt dazu: „Those representatives appear to have been shocked by what they heard about environmental degradation from elsewhere in the world, especially since it became clear to them that China was suffering from similar environmental problems.“ Siehe: Zhang, Lei: Ecologizing Industrialization in Chinese Small Towns. Wageningen, 2002: S. 72.

²³ Sinkule / Ortolano: Implementing Environmental Policy in China: S. 4.

²⁴ Jahiel: The Organization of Environmental Protection in China: S. 767. Und: Zhang: Ecologizing Industrialization in Chinese Small Towns: S. 72.

²⁵ Die „drei Abfälle“ sind: Luftverschmutzung, Wasserverschmutzung, Industrieabfälle. Diese Bezeichnung geht zurück auf den ersten nationalen Umweltstandard in China: Gongye san fei paifang shixing biaozhun 工业三废排放试行标准, der am 1.1.1974 in Kraft trat und dessen Einhaltung die Büros überwachen sollten. Siehe: Zhongguo huanjing baohu biaozhun gaikuang 中国环境保护标准概况 (Zusammenfassung der chinesischen Umweltenschutzstandards). Auf: Huanjing baohu bu wangzhan 环境保部网站: 10.3.2008. Online unter:

http://www.zhb.gov.cn/tech/hjbz/sywbzgz/200803/t20080303_118881.htm

²⁶ Zitiert nach: Jahiel: The Contradictory Impact of Reform on Environmental Protection in China: S. 82.

fügte es die Einrichtung von Umweltschutzbüros als Organisationen der Lokalregierungen, die sich in Anzahl und Zuständigkeitsbereichen deutlich von den „Drei Abfälle-Büros“ abhoben.²⁷ Diesem allgemeinen Gesetz folgte die Verabschiedung einer Reihe differenzierterer Umweltgesetze: Das Gesetz zum Schutz der maritimen Umwelt von 1982 (haiyang huanjing baohu fa 海洋环境保护法), gegen Wasserverschmutzung von 1984 (shui wuran fangzhi fa 水污染防治法) und Luftverschmutzung aus dem Jahr 1987 (daqi wuran fangzhi fa 大气污染防治法).²⁸ Zudem leitete die neue Gesetzgebung den systematischen Ausbau der institutionellen Strukturen zwischen 1979 und 1982 ein, in dessen Verlauf lokale Regierungen der Provinz- und Stadtbene nicht nur Umweltschutzbüros einrichteten, sondern, den nationalen Regelungen vorausgreifend, auch häufig den administrativen Rang dieser Organisationen eigenmächtig anhoben.²⁹ Dies bedeutete einen Anstieg ihrer Personalstärke und ihrer administrativen Vollmachten. So konnten sie erstmals auch funktionale Untereinheiten aufbauen. Der Prozess der Einrichtung von Umweltschutzbüros beschränkte sich in dieser Phase allerdings vorrangig auf Provinzen und größere Städte.

Die ersten Umweltschutzgesetze, die Aufnahme von Umweltschutzzielen in den sechsten Fünfjahresplan (1980-85) und in alle Arbeitsberichte der Regierung seit 1983, Premier Li Pings (李鹏) Erklärung des Umweltschutzes zur „grundlegenden staatlichen Politik“ (jiben guo ce 基本国策) aus dem gleichen Jahr und schließlich die endgültige Verabschiedung der überarbeiteten Version des allgemeinen Umweltschutzgesetzes waren sichtbare Wegmarken dieser ersten „Welle“ des staatlichen Bekenntnisses zum Umweltschutz zwischen 1979 und 1983.

Gegenläufige Entwicklungen durch Verwaltungsreformen

Der Ausbau der organisatorischen Strukturen hingegen verlief in dieser Phase sehr schleppend und nicht ohne Rückschläge.³⁰ Bereits zu diesem frühen Zeitpunkt zeigte sich eine starke Diskrepanz zwischen dem in der Gesetzgebung dokumentierten Anspruch der staatlichen Umweltpolitik einerseits und den zur Umsetzung erforderlichen Strukturen ihrer Implementation andererseits. Denn trotz erster Schritte zur Etablierung der lokalen Umweltschutzbüros war deren Position besonders gegenüber mächtigen Staatsunternehmen noch schwach und ihre Personalausstattung für ihre Aufgaben vollkommen unzureichend. Zudem wurden im Zuge einer umfassenden Strukturreform und Verkleinerung der chinesischen Bürokratie zwischen 1982 und 1983 die Institutionen des Umweltschutzes dem neu geschaffenen „Ministerium für urbanen und ländlichen Bau und Umweltschutz“ (cheng xiang jianshe he huanjing baohu bu 城乡建设和环境保护部) angegliedert. Zwar stieg damit der hierarchische Rang des nationalen Umweltschutzbüros an, es verlor jedoch durch die Umstrukturierungen seine unabhängige bürokratische Handlungsfreiheit und büßte dadurch de facto an Status gegenüber anderen Regierungsinstitutionen ein. Analog zur Umstrukturierung auf nationaler Ebene vollzogen auch viele lokale Regierungen ihrerseits Verwaltungsreformen, was mit einer umfassenden Reduk-

²⁷ Sinkule / Ortolano: Implementing Environmental Policy in China: S. 4.

²⁸ Alle Gesetzentexte können auch über eine Crossasia-Lizenz für die Datenbank „www.lawinfochina.com“ eingesehen werden. Diese bietet einen Zugang zu chinesischen Gesetzen, internationalen Abkommen und Nachrichten über neue Entwicklungen der Gesetzgebung.

²⁹ Jahiel: The Organization of Environmental Protection in China: S. 767.

³⁰ Zum 6. Fünfjahresplan siehe: Di liu ge wu nian jihua 第六个五年计划 1980-1985 (Der sechste Fünfjahresplan). Auf: Guangming wang 光明网, 30.12.2005. Online unter: http://www.gmw.cn/CONTENT/2005-12/30/content_354212.htm

Außerdem: Sinkule / Ortolano: Implementing Environmental Policy in China: S. 5-6. Und: Jahiel: The Organization of Environmental Protection in China: S. 768.

tion des Personals lokaler Büros einherging.³¹ Für einen effektiven Umweltschutz war die staatliche Politik in dieser Phase noch zu ambivalent.

Darüber hinaus war bereits Mitte der achtziger Jahre erkennbar, dass der Aufbau der Organisationsstrukturen auf den unterschiedlichen administrativen Ebenen nicht einheitlich und kontinuierlich ablief.³² Besonders für den Umweltschutz auf der Kreisebene hatten die Verwaltungsreformen von 1982/83 eine ungleich verheerende Entscheidung, da sie die bis dato noch kaum ausgeprägten institutionellen und organisatorischen Strukturen erheblich schwächten. Noch 1992 waren 58 Prozent aller Büros auf der Kreisebene lediglich ein Anhängsel der lokalen Baubehörde.³³

Aufwertung und Ausbau der institutionellen und organisatorischen Grundlagen

Auf der zentralen Regierungsebene hingegen waren die Auswirkungen weniger tiefgreifend. Im Anschluss an die zweite nationale Umweltenschutzkonferenz von 1983 wurde mit der Aufwertung des Umweltschutzbüros zur Nationalen Umweltenschutzbehörde (NEPB³⁴) 1984 und der damit verbundenen erneuten Erhöhung ihres administrativen Rangs innerhalb der Zentralregierung und ihrer Personalstärke eine gegenläufige Entwicklung zur Schwächung der lokalen Strukturen eingeleitet.³⁵ Durch die Gründung der Umweltenschutzkommission des Staatsrats (guowuyuan huanjing baohu weiyuanhui 国务院环境保护委员会) Ende 1983 wurde die Organisationsstruktur noch weiter gestärkt. Gab die Aufwertung der Umweltenschutzbehörde der Organisation große Teile der 1982 verlorenen Unabhängigkeit zurück, so hatte die neu gegründete Kommission nun die Aufgabe, die Arbeit aller für den Umweltschutz relevanten Ministerien zu koordinieren. Sie setzte sich aus den obersten Repräsentanten von zwanzig Behörden zusammen und bildete durch ihre koordinierende Funktion einen Kanal, durch den das nationale Umweltenschutzbüro größeren Einfluss auf das Handeln anderer Behörden nehmen konnte.³⁶ Neben größeren finanziellen Freiräumen hatte die NEPB durch ihre Statusaufwertung nun die Möglichkeit, direkte Anweisungen an Umweltenschutzbüros auf Provinzebene zu erteilen. Diese Veränderungen auf nationaler Ebene nahmen wiederum viele Lokalregierungen zum Anlass um ihrerseits aktiv die bestehenden Strukturen auszubauen. So fallen in diese Zeit auch die Gründung und der Ausbau erster Umweltenschutzbüros auf Kreisebene.³⁷ An diesen Prozessen wird ein Merkmal der Ausweitung des staatlichen Umweltschutzes erkennbar. Politische Signale aus Beijing wie die Aufwertung der NEPB und die Gründung der Staatsratskommission zeigten, abseits formaler Bestimmungen und Gesetze, die politische

³¹ Jahiel: The Organization of Environmental Protection in China, S. 768.

³² So erscheint der Prozess in den meisten Darstellungen, in denen dieser institutionelle Rückschritt keine Erwähnung findet. Diese Arbeiten konzentrieren sich meist nur auf die zentrale Regierungsebene, deren Autorität in den späten achtziger Jahren, trotz der de facto Abwertung, deutlich erweitert wurde. So zum Beispiel bei: Sinkule, Ortolano: Implementing Environmental Policy in China, Mol, Arthur P.J. (2006): Environment and Modernity in Transitional China, Frontiers of Ecological Modernization. In: Ho / Vermeer: China's Limits to Growth: S. 27-54. Oder: Zhang Kunmin 张坤民 / Wen Zongguo 温宗国 / Peng Liying 彭立颖 (2007): Dangdai zhongguo de huanjing zhengce: Xingcheng, tedian yu pingjia 当代中国的环境政策:形成, 特点与评价 (Die aktuelle chinesische Umweltpolitik: Entstehung, Besonderheiten und Bewertung). In: Zhongguo renkou ziyuan yu huanjing 中国人口资源与环境, Nr. 17/2 (2007): S. 1-7.

³³ Zhang: Ecologizing Industrialization in Chinese Small Towns: S. 76.

³⁴ Hier und im Folgenden werden die in der Literatur und Eigendarstellung der Institutionen geläufigen englischen Abkürzungen verwendet.

³⁵ Dies geschah unter dem Eindruck massiver Einwände von Beamten und Wissenschaftlern gegen den Kurs der Zentralregierung auf der 2. Nationalen Umweltenschutzkonferenz. Vergleiche dazu: Ross: Environmental Policy in China: S. 141. Und: Jahiel: The Organization of Environmental Protection in China, S. 769.

³⁶ Ross: Environmental Policy in China, S. 142.

³⁷ Jahiel: The Organization of Environmental Protection in China, S. 769. Und: Yu Wentao 余文涛 / Yuan Qinglin 袁清林 / Mao Wenyong 毛文永: Zhongguo de huanjing baohu 中国的环境保护 (Der chinesische Umweltschutz). Beijing 北京, 1987: S. 436.

Gewichtung des Umweltschutzes in der Zentralregierung an. Diese Signale wurden von den unteren Verwaltungsebenen aufgenommen und mit der Stärkung der lokalen Strukturen beantwortet.

Im März 1988 schließlich erlangte das nationale Umweltschutzbüro seine formale Unabhängigkeit vom Bauministerium wieder, erhielt zugleich eine weitere Erhöhung seines administrativen Rangs und unterstand nun direkt dem Staatsrat. Ebenso wichtig war jedoch die Ausweitung der Personalstärke, was eine stärkere funktionale Untergliederung möglich machte. Dadurch konnte die Zusammenarbeit mit den lokalen Büros intensiviert werden. Diese erhielten nun eine verstärkte Unterstützung, etwa bei der Personalausbildung und der technischen Beratung.³⁸

Am Ende der achtziger Jahre war damit in China eine grundlegende organisatorische Struktur des Umweltschutzes entstanden. Insgesamt existierten 1990 dreißig Umweltschutzbüros auf Provinzebene³⁹, 366 städtische und 2084 Büros auf Kreisebene. Ebenso hatte sich ihre Personalstärke im selben Zeitraum stark ausgeweitet.⁴⁰ Dies ging mit einer kontinuierlichen Ausweitung ihrer Aktivitäten einher.⁴¹

Agenda 21 befördert Konzept der nachhaltigen Entwicklung

Ebenso wie die Stockholmer UN-Konferenz von 1973 initiierte die „UN-Konferenz für Umwelt und Entwicklung“ (UNCED) von 1992 einen tiefgreifenden Wandel des chinesischen Umweltschutzes. In Rio verpflichteten sich die teilnehmenden Staaten auf das Konzept der nachhaltigen Entwicklung (kechixu fazhan 可持续发展).⁴² Die chinesische Regierung übertrug diese Verpflichtung schon bald in einen nationalen Umsetzungsplan, der 1994 als „Chinas Agenda 21“ (zhongguo 21 shiji yicheng 中国21世纪议程) veröffentlicht wurde.⁴³ Dabei ging es vor allem um die verstärkte Aufnahme ökologischer Kriterien in die staatlichen Entwicklungs- und Technologiepläne.⁴⁴

³⁸ Jahiel: The Organization of Environmental Protection in China, S. 770.

³⁹ Dies waren Büros in den 22 Provinzen, fünf autonomen Gebieten und drei regierungsunmittelbaren Städten.

⁴⁰ Nach offizielle Zahlen arbeiteten 1990 bereits 60400 Beamte in den Umweltschutzbüros auf nationaler Ebene und in Provinzen, Städten und Kreisen.

⁴¹ Siehe zur Entwicklung der Umweltschutzbüros in den achtziger Jahren: Sinkule / Ortolano: Implementing environmental Policy in China: S. 8-10.

⁴² Nachhaltige Entwicklung wird von der UN wie folgt definiert: „Sustainable development is development that meets the needs of the present without compromising the ability of future generations to meet their own needs“ Und weiter: „In essence, sustainable development is a process of change in which the exploitation of resources, the direction of investments, the orientation of technological development; and institutional change are all in harmony and enhance both current and future potential to meet human needs and aspirations.“ Zitiert nach dem nach ihrem Vorsitzenden benannten „Brundtland-Bericht“ der Weltkommission für Umwelt und Entwicklung, auf dessen Basis die Beratungen der Rio-Konferenz stattfanden: World Commission on Environment and Development: Our Common Future. New York, 1987. Online unter: <http://www.un-documents.net/wced-ocf.htm>

⁴³ Weiterführende Informationen zur Agenda 21 finden sich auf folgender Internetseite: <http://www.acca21.org.cn/>

⁴⁴ Ein Kernpunkt der Agenda 21 war die Integration konkreter Projekte zur Förderung der Umwelttechnologie in die staatlichen Hochtechnologiepläne. Der 863-Plan (863-计划) etwa schreibt seit 1986 jährliche Schwerpunktprojekte (Zhongdian xiangmu 重点项目) der Technologieforschung aus. Zudem wird über den 1988 aufgelegten „Fackelplan“ (Huoju jihua 火炬计划) versucht, marktreife Technologie gezielt zu verbreiten. In beiden Plänen hat der Anteil der Umwelttechnologie dabei kontinuierlich zugenommen. Siehe zur Förderung der Umwelttechnologie durch die Agenda 21: Guojia huanjing baohu zong ju 国家环境保护总局 (1996): Guanyu jianli guojia huanjing baohu ju zhongdian shiyanshi de tongzhi 关于建立国家环境保护局重点实验室的通知 (Mitteilung über die Einrichtung staatlicher Schwerpunktlabors für den Umweltschutz). Online unter: http://www.mep.gov.cn/info/gw/huanfa/199601/t19960124_86976.htm

Die Agenda 21 steht exemplarisch für einen sichtbaren Anstieg des Bewusstseins für die Umweltprobleme des Landes zu Beginn der neunziger Jahre. Die Konferenz von Rio und die folgende Agenda 21 symbolisieren einen tiefen Einschnitt in der staatlichen Einstellung zum Verhältnis von Entwicklung und Umwelt mit einer signifikanten Hinwendung zu einer ökologisch nachhaltigen Entwicklung.⁴⁵ Beginnend mit dem neunten Fünfjahresplan⁴⁶ (1996-2000) wurden explizite Zielsetzungen für Umweltschutz und Verschmutzungskontrolle festgesetzt und in „Fünfjahresplänen für den Umweltschutz“ (huanjing baohu wu nian guihua 环境保护五年规划) konkretisiert.⁴⁷

Darüber hinaus wurde 1993 die „Kommission des Nationalen Volkskongresses für Ressourcen und Umweltschutz“ (quanguo renmin daibiao da hui huanjing yu ziyuan baohu weiyuanhui 全国人民代表大会环境与资源保护委员会) unter dem Ständigen Ausschuss des Nationalen Volkskongresses gegründet. Die Einrichtung dieser Kommission im obersten Legislativorgan der VR China vereinfachte und beschleunigte die Umweltgesetzgebung erheblich. Ihr erster Vorsitzender war Qu Geping, der gleichzeitig auch das höchste Amt in der nationalen Umweltschutzbehörde besetzte.⁴⁸ Parallel dazu etablierte sich 1994 mit den „Naturfreunden“ (ziran zhi you 自然之友) die erste Umwelt-NGO in der Volksrepublik und bezeugte das erwachende Umweltbewusstsein in der chinesischen Bevölkerung.⁴⁹

Rückschläge für den lokalen Umweltschutz

Jedoch gab es auch zu diesem Zeitpunkt Mitte der neunziger Jahre gegenläufige Tendenzen. Zwei Entwicklungen stehen dabei im Zentrum. Dies war, erstens, eine neue Runde der Verwaltungsreform zwischen 1993 und 1994. Besonders auf den lokalen Ebenen der Städte und Kreise wurde im Verlauf der Reformen die gesamte Anzahl der Verwaltungsorganisationen beschränkt. Die vom Staatsrat als grundlegend definierten Politikbereiche schlossen den Umweltschutz nicht ein und dies führte dazu, dass viele Lokalregierungen ihre Umweltschutzbüros schlossen oder auf einen niedrigen administrativen Rang zurückstuften.⁵⁰

Diese Reformen kamen, zweitens, zu einem Zeitpunkt, da die Verschmutzung durch die ländliche Industrie rapide anstieg. Deng Xiaopings Südreise im Frühjahr 1992 initiierte eine Beschleunigung des Wirtschaftswachstums und beförderte ein starkes Wachstum der ländlichen Industrie. Bereits 1996 erreichte die Beschäftigtenzahl in ländlichen Unternehmen ihren Höhepunkt von 135 Millionen und ihr Anteil am gesamten BIP betrug im selben Jahr 26 Prozent.⁵¹ Die verheerenden Umweltauswirkungen dieser Entwicklung jedoch hielt ein gemeinsamer Untersuchungsbericht der nationalen Umweltschutz- und Statistikbehörde sowie

⁴⁵ Ho: Greening Without Conflict?: S. 900.

⁴⁶ Guomin jingji he shehui fazhan guihua 国民经济和社会发展规划: Fünfjahrespläne bilden die Grundlage zur Koordination der Prioritätensetzung der chinesischen Politik. Sie werden von den Regierungsbehörden (und dabei maßgeblich der Entwicklungs- und Reformkommission) ausgearbeitet und von Partei und Nationalem Volkskongress abgesegnet. Sektorale Fünfjahrespläne spezifizieren die Zielsetzungen und ihre Umsetzung für verschiedene Politikbereiche wie den Umweltschutz. Anhand des nationalen Plans werden zudem die Pläne der Provinzregierungen ausgearbeitet. Siehe: OECD: Environmental Compliance and Enforcement in China: S. 12.

⁴⁷ Ein anderer wichtiger Plan ist der „Grüne Projektplan für die Jahrhundertwende“ (Kua shiji lüse xiangmu guihua 跨世纪绿色项目规划), der über den Zeitraum von 1996 bis 2010 konkrete Umweltschutzziele und Projekte, besonders im Bereich der Wasserverschmutzung, definiert. Außerdem fordert er einen weiteren Ausbau der Gesetzgebung und der institutionellen Strukturen. Siehe dazu: <http://gongcheng.studyez.com/kb/2279.htm> Außerdem: Zhang: Ecologizing Industrialization in Chinese Small Towns: S. 73.

⁴⁸ Siehe dazu die Internetseite zur Geschichte der Kommission unter:

http://www.npc.gov.cn/npc/bmzz/huanjing/node_1712.htm

⁴⁹ Zhang: Ecologizing Industrialization in Chinese Small Towns: S. 73. Und die Internetseite der Naturfreunde: <http://www.fon.org.cn/index.php>

⁵⁰ Jahiel: The Organization of Environmental Protection in China, S. 773.

⁵¹ Siehe: Naughton: The Chinese Economy: S. 99-100 und 271-295.

des Finanz- und des Landwirtschaftsministeriums über die Verschmutzung durch ländliche Unternehmen aus dem Jahr 1995 fest: „Die Menge der von der ländlichen Industrie emittierten Verschmutzung nimmt rapide zu, ihr Anteil an der gesamten industriellen Verschmutzung ist gewachsen“ (乡镇工业污染物的排放量迅速增长, 主要污染物在全国工业污染物排放总量中的比重加大).⁵²

In Zahlen betrug der Anteil der ländlichen Industrie an allen Abwässern 1995 bereits 21 Prozent, 23,9 Prozent aller CO₂- (er yang hua tan 二氧化碳), 50,3 Prozent der Ruß- (yanchen 烟尘) und 67,5 Prozent der Staubemissionen (fencheng 粉尘) sowie 88,7 Prozent aller festen Abfallstoffe (guti feiwu 固体废物). Diese Zahlen, immerhin von offizieller Regierungsseite herausgegeben, deuteten auf erhebliche Schwierigkeiten bei der Kontrolle ländlicher Unternehmen hin. Die Angaben umfassen auch bei Weitem nicht das ganze Spektrum der ländlichen Industrie und zeigen deshalb auch nur einen Teil der gesamten Verschmutzung durch die ländliche Industrie auf.⁵³ Ein wichtiger Grund der in den Zahlen dargelegten Verschmutzung erklärt sich aus der knappen Finanzsituation ländlicher Kleinunternehmen, die erforderliche Investitionen in Umweltschutztechnologien nicht zuließen. Zudem waren diese Unternehmen zu Beginn der neunziger Jahre meist aus ehemaligen Volkskommunen hervorgegangen und dadurch noch im kollektiven Besitz.⁵⁴ Dies sicherte ihnen nicht selten politische Protektion.⁵⁵ Abgase, Abwässer und Feststoffe blieben deshalb nicht selten vollkommen unbehandelt.⁵⁶

Zusammengenommen stellten diese zwei Entwicklungen, das beschleunigte Wachstum der ländlichen Industrie bei gleichzeitiger Stagnation oder Abnahme der institutionellen und organisatorischen Kapazitäten, die lokale Verschmutzungskontrolle vor erhebliche Herausforderungen. Peter Ho und Eduard Vermeer fassen diese wie folgt zusammen: „By the mid-1990s, half of China's industrial production came from township-and-village enterprises (TVEs), largely outside the control of local environmental protection bureaus.“⁵⁷

Auftreten der „Enforcement Gap“ in der lokalen Verschmutzungskontrolle

Die lokale Verschmutzungskontrolle musste sich in dieser Phase zusätzlich auf einen stetigen Prozess der Dezentralisierung wirtschaftlicher Entscheidungsvollmachten. Die ursprüngliche Organisationsstruktur des chinesischen Umweltschutzes fußte auf dem klassischen sozialistischen „Kommandomodell“, das von einer starken zentralen Politik- und Wirtschaftsplanung und einer effektiven Fähigkeit zur lokalen Umsetzung ausging. Doch die Reformpolitik und die damit einhergehenden intendierten Beschränkungen der zentralstaatlichen Planungsautorität sowie die schrittweise Privatisierung des Wirtschaftslebens ermöglichten lokalen Regie-

⁵² Zitiert nach: huanbao zong ju 环保总局 / nongye bu 农业部 / caizheng bu 财政部 / guojia tongji ju 国家统计局: Quan guo xiang zhen gongye wuranyuan diaocha gongbao 全国乡镇工业污染源调查公报 (Untersuchungsbericht über die Verschmutzung der landesweiten ländlichen Industrie). Online unter: http://www.sepa.gov.cn/lssj/qtgb/qgxgywr/200211/t20021114_83095.htm

⁵³ Zahlen entnommen aus: Quan guo xiang zhen gongye wuranyuan diaocha gongbao, Absatz 2, 1-3. Siehe zum Problem der Datenerhebung über die Verschmutzung durch ländliche Industrie: Vermeer, Eduard B. (1997): Industrial Pollution in China and Remedial Policies: S. 959-960. In: The China Quarterly, Nr. 156: S. 952-985.

⁵⁴ De facto bedeutete dies, dass sich viele Unternehmen im Besitz der lokalen Regierungen befanden. Dieses Besitzmodell wandelte sich erst ab 1995 mit der erzwungenen Privatisierung ländlicher Industrieunternehmen und dem Schrumpfen des Sektors. Diese Entwicklung erleichterte die Verschmutzungskontrolle jedoch kaum, da enge Beziehungen zur lokalen politischen Elite meist fortbestanden und die Privatisierung zudem die Kontrolle und Datenerhebung durch die Umweltschutzbehörden erschwerte. Siehe: Naughton: The Chinese Economy: S. 271 und 277-278.

⁵⁵ Wang / Qin: Huanjing zhifa: Ying cong fengbao shi zhuan xiang zhiduhua: S. 42-43.

⁵⁶ Tilt: The Political Ecology of Pollution Enforcement in China: S. 916.

⁵⁷ Ho, Peter / Vermeer, Eduard B. (2006): China's Limits to Growth? The Difference Between Absolute, Relative and Precautionary Limits. In: Dies.: China's Limits to Growth: S. 251-266.

rungen und wirtschaftlichen Akteuren zunehmend größere Handlungsspielräume. Das Wachstum der ländlichen Industrie und die damit verbundene Zunahme der ländlichen Verschmutzung symbolisierten diese Schwerpunktverlagerung von der zentralen auf die lokale Ebene. Darüber hinaus stellte dieses Wachstum das bis dato entstandene Modell der Verschmutzungskontrolle vor enorme Herausforderungen.⁵⁸

Diese Diskontinuität schlug sich ab der zweiten Hälfte der neunziger Jahre auch in der Umweltpolitik nieder. Angestoßen durch die vierte nationale Umweltschutzkonferenz im Juli 1996 und zahlreiche Unmutsäußerungen der Teilnehmer über die vagen Formulierung des neunten Fünfjahresplans zur Stärkung der lokalen Kapazitäten der Verschmutzungskontrolle, veröffentlichte der Staatsrat einen Beschluss, in dem lokale Regierungen explizit zur Umsetzung der Umweltgesetzgebung und der Eindämmung der ausufernden Verschmutzung durch die ländliche Unternehmen angehalten wurden.⁵⁹ Drückte dieses Dokument zwar das Bewusstsein des Staatsrats über die strukturellen Probleme der Verschmutzungskontrolle aus, so blieben drängende Probleme darin weiterhin ungeklärt. Organisation und Finanzierung der im neunten Fünfjahresplan vorgesehenen signifikanten Erhöhung des Personals der Umweltschutzbüros auf Kreisebene bis zum Jahr 2000 sowie des Ausbaus des Netzes an Messstationen blieben abstrakte Formulierungen, während die geschwächten Umweltschutzbüros auf Kreisebene das Problem der stark verschmutzenden ländlichen Kleinunternehmen nur schwer in den Griff bekamen.⁶⁰ Es zeigte sich eine deutliche „Enforcement-Gap“ zwischen zentralen politischen Vorgaben und der lokalen Umsetzung der Umweltpolitik.⁶¹

Entschiedener Ausbau und institutionelle Stärkung des Umweltschutzes

Den veränderten Herausforderungen versuchte die Zentralregierung durch eine massive Stärkung der administrativen Umweltschutzstrukturen zu begegnen. Diese fällt in den Zeitraum des neunten und zehnten Fünfjahresplans für den Umweltschutz (1996-2006).⁶² Besonders der zehnte Fünfjahresplan betonte die Erhöhung der industriellen Produktivität bei gleichzeitiger Reduktion der damit einhergehenden Verschmutzung. Die Umsetzung dieser ambitionierten Zielsetzung wurde in die Hände lokaler Regierungen gelegt.⁶³

⁵⁸ Vergleiche: Mol, Arthur P. J. / Carter, Neil T. (2006): China's Environmental Governance in Transition: S. 151-152. In: Environmental Politics, Nr. 15/2: S. 149-170.

⁵⁹ Siehe: Guowuyuan 国务院 (1996): Guanyu huanjing baohu ruogan wenti de juebing 关于环境保护若干问题的决定 (Entscheidung über einige Fragen des Umweltschutzes). Online unter: http://news.xinhuanet.com/ziliao/2005-03/14/content_2696239.htm.

Zur vierten Umweltkonferenz siehe: Vermeer: Industrial Pollution in China and Remedial Policies: S. 963-965.

⁶⁰ Vermeer: Industrial Pollution in China and Remedial Policies: S. 963.

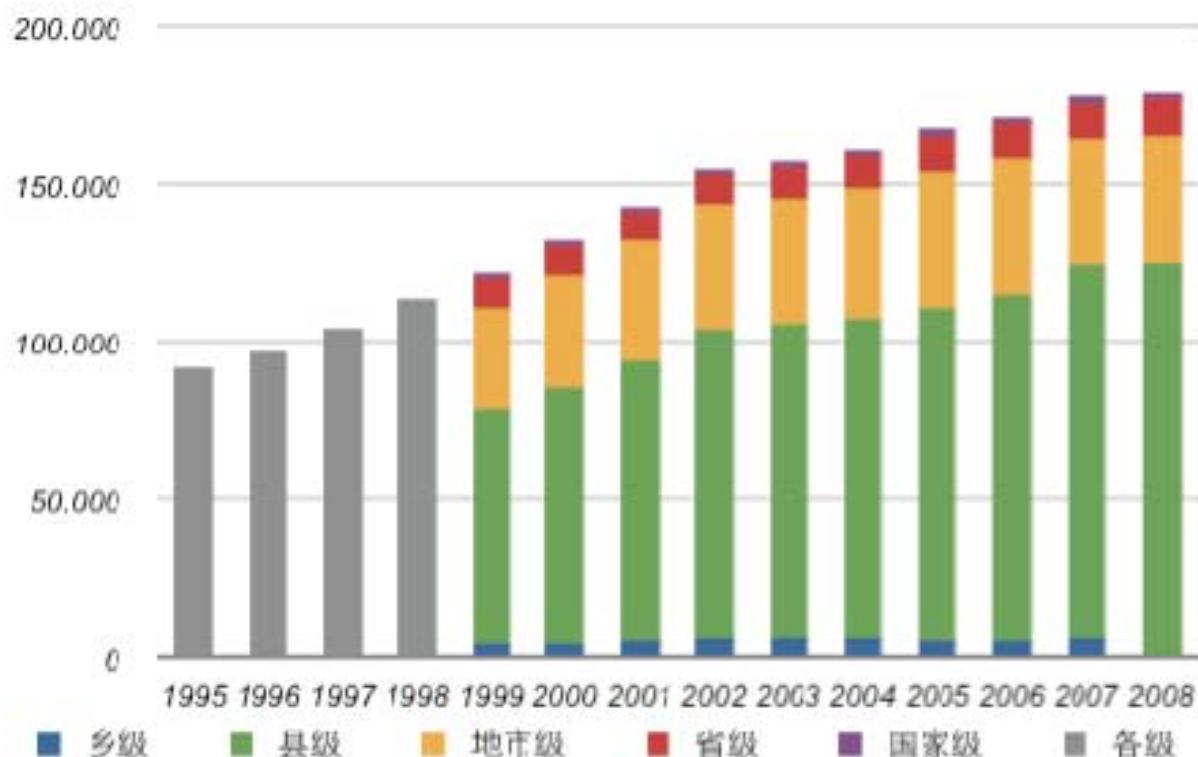
⁶¹ Zum Begriff der „Enforcement Gap“ siehe: Van Rooij, Benjamin: 12. The Enforcement Gap, A Theoretical Approach to Regulatory Enforcement. In: Van Rooij: Regulating Land and Pollution in China: S. 227-260.

⁶² Huanbao zong ju 环保总局: Guojia huanjing baohu shi wu jihua 国家环境保护“十五”计划 2001-2006 (Der zehnte nationale Fünfjahresplan zum Schutz der Umwelt). Online unter:

<http://www.bcrc.cn/gb/backup/Ivyue/others/2001-12%20shiwu.doc>

⁶³ Herausragende Kennziffern waren etwa die Reduktion der Schwefeldioxidemissionen und der industriellen Festabfälle bis 2005 um zehn Prozent.

Grafik 2.1: Entwicklung der Personalstärke des chinesischen Umweltschutzsystems⁶⁴



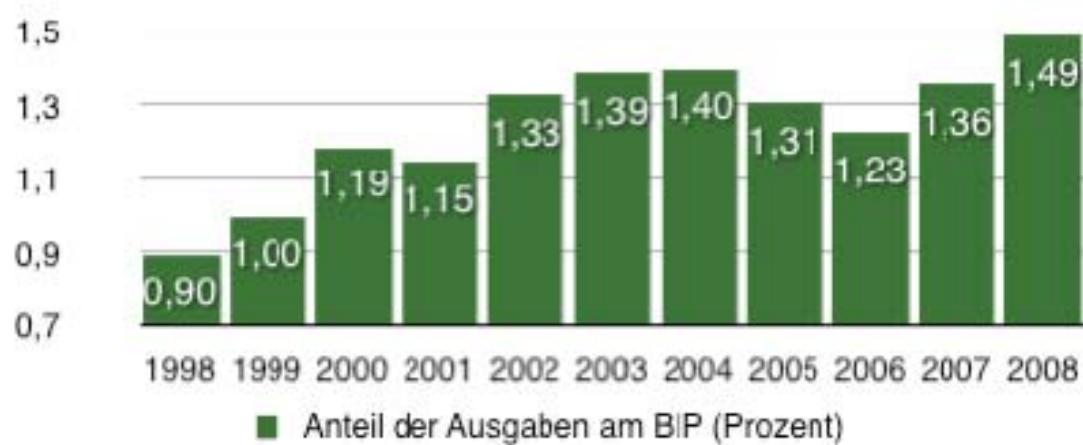
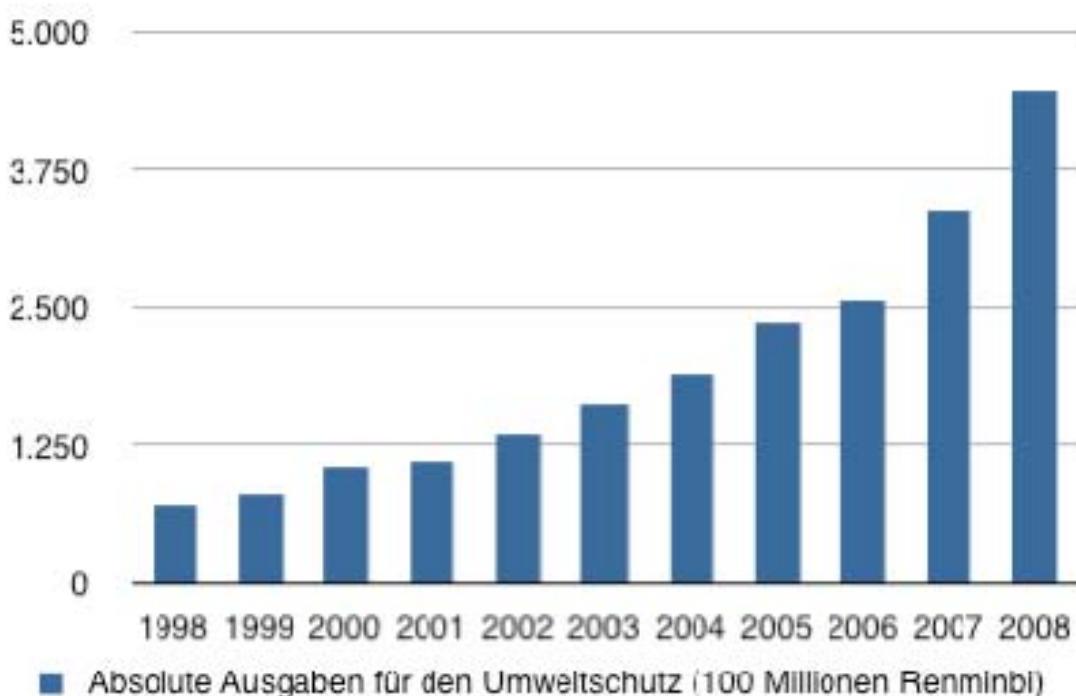
Dies erklärt das in Grafik 2.1 erkennbare Anschwellen der Personalstärke des chinesischen Umweltschutzes. Betrug die gesamte Personalstärke im Jahr 1997 noch 103.180 Angestellte, so waren es 2007 bereits 176.988. Besonders auf der Kreisebene hat sich die Zahl der Beamten rapide vervielfacht. In den Kreisregierungen waren 1997 insgesamt 59.359 Beamte im Umweltschutz tätig, zehn Jahre später jedoch schon 118.751; ein Anstieg von fast hundert Prozent.⁶⁵

⁶⁴ Diese Angaben beziehen sich auf das gesamte Umweltschutzsystem, sie beinhalten alle staatlichen Umweltschutzorganisationen von Forschungseinrichtungen über Messstation bis zu Umweltschutzbüros. Die Zahlen bis 1999 liegen nicht nach Verwaltungsebenen gegliedert vor.

Quelle: Guojia huanjing baohu zong ju jihua caizheng wu si 国家环境保护总局计划财务司: Quan guo huanjing tongji gongbao 全国环境统计公报 (Nationaler Statistikbericht über die Umwelt). Beijing 北京, 1995-2007 (mehrere Jahrgänge). Online unter: <http://www.mep.gov.cn/plan/hjtj/qghjtjgb/>

⁶⁵ Die Zahlengrundlage ist identisch mit der Quelle zu Grafik 2.1.

Grafik 2.2 und 2.3: Absolute Ausgaben für den Umweltschutz (in hundert Millionen Renminbi / 亿元) und ihr Anteil am BIP⁶⁶



⁶⁶ Dabei bezieht sich in 2.2 der blaue Balken auf die Gesamtausgaben und die restlichen auf wichtige Bestandteile der staatlichen Umweltschutzinvestitionen.

Quellen: Für die Jahrgänge von 2002 bis 2007: Guojia huanjing baohu zong ju jihua caizheng wu si: Quan guo huanjing tongji gongbao. Für 1998 bis 2001: Guojia huanjing baohu zong ju jihua caizheng wu si 国家环境保护总局计划财务司: Huanjing tongji nianbao 环境统计年报 (Jährlicher statistischer Bericht über die Umwelt). Beijing 北京, 1998-2001 (mehrere Jahrgänge). Online unter: <http://www.mep.gov.cn/plan/hjtj/nb/>. Berechnung des BIP-Anteils anhand der oben genannten Quellen und: Guojia tongji ju 国家统计局: Guomin jingji he shehui fazhan tongji gongbao 国民经济和社会发展统计公报 (Statistischer Bericht über die Entwicklung von Volkswirtschaft und Gesellschaft). Beijing 北京, 1998-2008 (mehrere Jahrgänge). Online unter: <http://www.stats.gov.cn/tjgb/>

Die aus Grafik 2.2 und 2.3 ersichtliche Erhöhung der Ausgaben für den staatlichen Umweltschutz im gleichen Zeitraum unterfütterte die Wahrnehmung einer gestiegenen Bedeutung der Verschmutzungskontrolle in der Zentralregierung. So stiegen die Gesamtausgaben von 72,18 Milliarden Yuan im Jahr 1998 auf 338,76 Milliarden Yuan 2007. Gemessen an ihrem Anteil am gesamten Bruttoinlandsprodukt fällt der Anstieg zwar moderater aus, steigt aber besonders zwischen 1998 und 2003 ebenfalls signifikant. Diese Erhöhung der Budgetierung des staatlichen Umweltschutzes hat die Kapazitäten des nationalen Umweltschutzsystems zur Umsetzung der Verschmutzungskontrolle insgesamt sicherlich gesteigert. Es ist jedoch im Bezug auf das Budget lokaler Umweltschutzbüros wichtig zu beachten, dass dieses von der jeweiligen Lokalregierung getragen wird. Die finanziellen Kapazitäten einzelner lokaler Umweltschutzbüros sind somit weniger von den Gesamtausgaben abhängig als von den lokalen Haushaltssmitteln. Bei diesen Aufwendungen der Lokalregierungen besteht eine erhebliche Varianz, nationale Aggregatdaten sind deshalb mit Vorsicht zu interpretieren.

Gleichwohl sind die oben dargestellten absoluten nationalen Ausgaben für den Umweltschutz ein wichtiger Indikator für den quantitativen Ausbau der Strukturen des Umweltschutzes. Neben dieser quantitativen Stärkung wurde auch die Umweltgesetzgebung ausgeweitet und gestrafft.⁶⁷ So wurden seit 1998 von insgesamt zwanzig Gesetzen allein fünfzehn ebenso wie eine Fülle an Verwaltungsvorschriften (xingzheng fagui 行政法规) neu verabschiedet oder grundlegend überarbeitet.⁶⁸ Dabei weist van Rooij darauf hin, dass die Gesetzgebung sich seit dem Jahr 2000 auch qualitativ hin zu einer wesentlich klareren und detaillierteren Anleitung der umsetzenden Akteure veränderte. Dies verringerte Unsicherheiten und Ermessensspielräume bei der Anwendung der Gesetzeslage in der Praxis.⁶⁹ Darüber hinaus präzisierte die Gesetzgebung auch die Art der Umsetzung⁷⁰ und gab der Bevölkerung neue Mittel an die Hand, um juristische Schritte gegen verschmutzende Unternehmen oder passive Umweltschutzbüros einzuleiten. Ein gutes Beispiel der neuen Gesetzgebung ist das 2008 verabschiedete „Gesetz zur Prävention und Kontrolle der Wasserverschmutzung“ (shui wuran fangzhi fa 水污染防治法).⁷¹ Es berechtigt in Artikel 85 alle durch Wasserverschmutzung Geschädigte zu Kompensationszahlungen durch die Verursacher: „Die durch Wasserverschmutzung geschädigte Partei hat das Recht, den Verursacher zur Beseitigung des Schadens und zur Kompensation aufzufordern“ (因水污染受到损害的当事人, 有权要求排污方排除危害和赔偿损失). Zusätzlich weist das Gesetz in Artikel 87 erstmals dem Verursacher der Verschmutzung die Beweislast zu: „In Fällen von Kompensationszahlungen für durch Wasserverschmutzung entstandene Schäden, liegt die Beweislast bei der Partei, die Schadstoffe emittiert“ (因水污染引起的损害赔偿诉讼, 由排污方 (...) 承担举证责任). Dadurch fördert das Gesetz zudem die Rolle des Justizsystems in der Verschmutzungskontrolle und der Bestrafung von verschmutzenden Unternehmen. Explizit ermutigt der Staat darüber hinaus sogar Anwälte, in Fällen von Wasserverschmutzung den Geschädigten Rechtsbeistand zu leisten (国家鼓励法律服务机构和律师为水污染损害诉讼中的受害人提供法律援助).⁷²

⁶⁷ Einen detaillierten Einblick in die Prozesse bei der Formulierung der chinesischen Umweltgesetzgebung geben William Alford und Benjamin Liebman mit ihrer Studie zur Entstehung des Luftverschmutzungsgesetzes von 1995. Siehe: Alford, William P. / Liebman, Benjamin L. (2001): Clean Air, Clean Process? The Struggle over Air Pollution Law in the People's Republic of China. In: Hastings Law Journal, Nr. 52/3: S. 703-738.

⁶⁸ Für eine Übersicht der bestehenden Gesetze siehe: Li / Schmitt: Development and Environmental Conflicts in China: S. 101. Und außerdem die Übersicht auf der Internetseite des Umweltschutzministeriums, online unter: <http://www.mep.gov.cn/law/law/>

⁶⁹ Van Rooij: Implementation of Chinese Environmental Law: S. 60-61.

⁷⁰ Vor allem in Artikel 11 bis 28 und 40 bis 43.

⁷¹ Online einzusehen unter: http://www.mep.gov.cn/law/law/200802/t20080229_118802.htm

⁷² Artikel 88.

Außer der Ausweitung und Präzisierung der Gesetzgebung wurde schon 1998 die nationale Umweltschutzbehörde als zentrale Organisation für Planung, Ausarbeitung und Koordinierung der Umweltpolitik und auf den Rang eines Ministeriums aufgewertet und ihre Zuständigkeiten bedeutend erweitert.⁷³ Zu den neuen Kompetenzen gehörten etwa die Bekämpfung der Desertifikation und die Sicherheit atomarer Anlagen. Bemerkenswert war diese Initiative gerade vor dem Hintergrund einer neuerlichen Verwaltungsreform, die für viele Behörden eine Verkleinerung, Zusammenlegung oder Streichung bedeutete.⁷⁴ Im Zuge der Reform wurden zudem zahlreiche Kompetenzüberschneidungen mit anderen Regierungsbehörden, etwa des Forstministeriums und der Atombehörde, im Sinne eines Autoritätsgewinns der Umweltschutzbehörde gelöst.⁷⁵ Des Weiteren wurde noch im gleichen Jahr die 1983 gegründete Umweltenschutzkommission des Staatsrats aufgelöst, um eine Überschneidung der umweltpolitischen Kompetenzen zu verhindern. Dadurch wurde die zur SEPA (guojia huanjing baohu zong ju 国家环境保护总局 / State Environmental Protection Agency) umbenannte Umweltschutzbehörde zur alleinigen für den Umweltschutz zuständigen Regierungsorganisation.⁷⁶

Die Stellschraube der institutionellen Aufwertung der staatlichen Verschmutzungskontrolle wurde im März 2008 durch die Umwandlung der Umweltschutzbehörde SEPA zum Ministerium weiter gedreht.⁷⁷ Die bis dato erkennbare Dynamik legt nahe, dass die schrittweise Anhebung des administrativen Rangs auf der zentralen Ebene auch Auswirkungen auf die Autorität und Kapazität der lokalen Umweltschutzbüros nehmen wird.⁷⁸ Ob das intensive Bemühen um die Steigerung der Effektivität der staatlichen Verschmutzungskontrolle auf der zentralen Regierungsebene jedoch ausreicht oder zielgerichtet sind, bleibt fraglich.

Fazit

Die aus Grafik 2.4 erkennbaren verfehlten Zielsetzungen des zehnten Fünfjahresplans für den Umweltschutz lassen auf starke „Traktionsprobleme“ bei der Umsetzung der zentral generierten umweltpolitischen Energie in tatsächliche Fortschritte schließen. Die beeindruckende Entwicklung des chinesischen Umweltschutzsystems kann nicht darüber hinwegtäuschen, dass maßgebliche Zielsetzungen bisher nicht erreicht wurden.

⁷³ Zudem wurde schon damals die weitere Aufwertung zum Ministerium in Aussicht gestellt, sobald dies die finanzielle Situation zuließ. Siehe: Lo / Leung: Environmental Agency and Public Opinion in Guangzhou: S. 678.

⁷⁴ So wurden die neun industrierelevanten Ministerien zu einem Büro zusammengeschlossen und der „Staatlichen Wirtschafts- und Handelskommission“ (Guojia jingji maoyi weiyuanhui 国家经济贸易委员会) angegliedert, die 2002 mit der „Entwicklungs- und Plankommission“ (Guojia fazhan jihua weiyuanhui 国家发展计划委员会) zur „Entwicklungs- und Reformkommission“ zusammengefasst wurde. 2008 wurde mit dem „Ministerium für Industrie und Digitalisierung“ (Gongye he xinxihua bu 工业和信息化部) eine neue Behörde geschaffen und übernahm die Funktionen der Entwicklungs- und Reformkommission bei der Planung im Bereich der Industriebranchen. Siehe: Liu, Jen-Kai (2008): Eine neue Runde der Strukturreformen des Staatsrats: S. 42-43. In: China Aktuell, Nr. 2/2008: S. 40-56.

⁷⁵ Jahiel: The Organization of Environmental Protection in China, S. 774.

⁷⁶ Jahiel: The Organization of Environmental Protection in China, S. 774-775.

⁷⁷ Liu: Eine neue Runde der Strukturreformen des Staatsrats: S. 44.

⁷⁸ Van Rooij / Lo: A Fragile Convergence: S.12.

Grafik 2.4: Zielsetzungen des 10. Fünfjahresplans für den Umweltschutz und tatsächliche Ergebnisse⁷⁹

Indicators	Actual 2000	Planned 2005	Actual 2005 (completed by 6/17/06)	Comparison with Planned 2005 (+/- %)
Air Pollution				
SO ₂ emissions	19.9	17.9	25.5	42
Industry	16.1	14.5	21.7	50
Domestic	3.8	3.5	3.8	9
Soot Emissions	11.7	10.6	11.8	11
Industry	9.5	8.5	9.5	12
Domestic	2.1	2.1	2.3	10
Industrial Dust Emissions	10.9	8.98	9.1	1
Water Pollution				
COD discharge	14.5	13.0	14.1	8
Industry	7.0	6.7	5.5	-18
Domestic	7.4	6.5	8.6	32
Ammonia Nitrogen	1.8	1.65	1.5	-9
Industry	0.8	0.7	0.525	-25
Domestic	1.1	0.9	0.973	8

Der hier dargestellte Überblick über die Entwicklung des staatlichen Umweltschutzes in China, seiner Institutionen und Organisationen macht deren umfangreichen quantitativen und qualitativen Ausbau seit dem Beginn der Reform- und Öffnungspolitik ersichtlich. Er zeigt jedoch auch die von Jahiel konstatierte Widersprüchlichkeit: Phasen einer starken Ausweitung der institutionellen Kapazitäten des staatlichen Umweltschutzsystems, wie zu Beginn der neunziger Jahre, standen stets veränderte Herausforderungen an die staatliche Verschmutzungskontrolle gegenüber, etwa durch das Wachstum der ländlichen Industrie. Dabei hat sich eine Diskrepanz zwischen der zentralen Ebene der Politikformulierung und der lokalen Ebene ihrer Umsetzung herausgebildet. Dieser „Enforcement Gap“ versuchte der chinesische Staat seit dem Ende der neunziger Jahre mit einem massiven Ausbau der Personalstärke und der Investitionen in den Umweltschutz sowie der Aufwertung der nationalen Umweltschutzbehörde bis zum Umweltministerium zu begegnen. Die dadurch entstandene Struktur des aktuellen staatlichen Umweltschutzes mit seinen Beschränkungen und Möglichkeiten wird im folgenden Kapitel erläutert.

⁷⁹ Entnommen aus: World Bank / SEPA: Cost of Pollution in China: S. 1.

1.2 Organisation des chinesischen Umweltschutzes

Die aktuelle Struktur des staatlichen Umweltschutzes steht im Zentrum dieses Kapitels. Orientierung gibt in dieser Darstellung die vertikale funktionale Linie der Verwaltung, vom Umweltschutzministerium auf nationaler Ebene bis zu den lokalen Umweltschutzbüros. Entlang dieser Linie werden die Funktionen, Beziehungen und Problemstellungen der Organisationen der Verschmutzungskontrolle auf den verschiedenen Verwaltungsebenen analysiert. Dadurch soll eine systematisch Hinführung zu den Umweltschutzbüros der Kreise und ihrer Rolle innerhalb der staatlichen Verschmutzungskontrolle geleistet werden. So wird die Position der Büros an der Schnittstelle von Zielsetzung und Umsetzung deutlich. Darüber hinaus wird gezeigt, dass der Konflikt zwischen der Zugehörigkeit der lokalen Umweltschutzbüros zur funktionalen Achse der Verschmutzungskontrolle und ihrer horizontalen Abhängigkeit von der jeweiligen Lokalregierung ihre Fähigkeit zur Kontrolle der Umweltverschmutzung stark beeinflusst.

Umweltschutzministerium

Das 2008 gegründete Umweltschutzministerium (MEP, Ministry of Environmental Protection) ist die zentrale Organisation für den Umweltschutz auf nationaler Ebene und verantwortlich für die umfassende Koordination der Bemühungen zur Vermeidung jeglicher Umweltzerstörung. Seine Zuständigkeiten reichen von der Ausarbeitung nationaler Umweltschutzpolitik und Umweltgesetzgebung über den Natur- und Artenschutz und die Organisation von Forschung und Entwicklung im Bereich der Umwelttechnologie bis hin zur Sicherheit in den atomaren Anlagen des Landes. Es ist darüber hinaus für die Vorbeugung, Überwachung und Kontrolle der Verschmutzung von Luft und Gewässern durch Abgase, Abwässer und Feststoffe zuständig. Außerdem obliegen dem Ministerium die Überwachung der Einhaltung nationaler Emissionsstandards und die Umsetzung der in den nationalen Entwicklungsplänen vorgegebenen Umweltschutzziele. Es ist zudem die zentrale Organisation bei der Initiierung von besonderen Kampagnen zur Durchsetzung der Bestimmungen der Verschmutzungskontrolle im Zusammenspiel mit den lokalen Umweltbehörden.⁸⁰

Um diese Funktionen zu erfüllen ist das Ministerium in vierzehn funktionale Abteilungen (司) gegliedert und beaufsichtigt sechzehn angeschlossene Einheiten (zhishu danwei 直属单位).⁸¹ Darüber hinaus kann es auf ein landesweites Netz an Messstationen (jiancexian 监测站) zurückgreifen. Diese Stationen sammeln technische Daten über die Situation der Umwelt, die Verschmutzung der Luft und des Wassers, über Feststoffabfälle und Lärmbelastung. Solche Stationen sind den lokalen Umweltschutzbüros angeschlossen, von denen sie auch finanziert werden.⁸² Damit verfügt das Umweltschutzministerium über die umfassendsten Zuständigkeiten und Ressourcen zur Organisation der Verschmutzungskontrolle auf nationaler Ebene.⁸³ Seine Kapazitäten sind jedoch nicht zuletzt durch seine geringe Personalstärke von nur 260 fest angestellten Beamten im Ministerium in Beijing beschränkt.⁸⁴

⁸⁰ Eine detaillierte Auflistung der Zuständigkeiten des Umweltschutzministeriums findet sich unter: http://www.mep.gov.cn/dept/200811/t20081119_131434.htm

⁸¹ Die Abteilungen des Ministeriums sind auf folgender Internetseite einzusehen: <http://www.mep.gov.cn/dept/jgznjj/>

⁸² Jahiel: The Organization of Environmental Protection in China: S. 761.

⁸³ OECD: Environmental Compliance and Enforcement in China: S. 15.

⁸⁴ Diese Zahl bezieht sich auf Angaben des Jahres 2006 und sind entnommen aus: Tongji ju 统计局 / Huanbao ju 环保局: 2006 nian huanjing tongji nianbao 2006年环境统计年报 (Statistischer Bericht über die Umwelt 2006). Beijing 北京, 2006: S. 250.

Online unter: <http://www.mep.gov.cn/plan/hjtj/nb/2006tjnb/200902/P020090206538522818683.pdf>

Fragmentierte Zuständigkeiten

Zudem ist das Ministerium nicht allein für die staatliche Umweltpolitik zuständig, sondern ist für ihre effektive Umsetzung auf eine breite Unterstützung anderer Ministerien und Behörden angewiesen. Große Bedeutung kommt dabei der Entwicklungs- und Reformkommission (fazhan he gaige weiyuanhui 发展和改革委员会, kurz: fagaiwei 改革委) zu, die ökologische Zielsetzungen in die wirtschaftliche Gesamtplanung integriert. Daraus leiten sich spezifische Politikvorgaben für den Umweltschutz ab, die in „Fünfjahresplänen für den Umweltschutz“ fixiert werden.⁸⁵ In die Umsetzung dieser Pläne sind neben dem Umweltschutzministerium noch weitere Regierungsorganisationen involviert. Gerade bei der Verschmutzungskontrolle zeigt sich eine starke Fragmentierung der Zuständigkeiten. So sind etwa in die Kontrolle der Wasserverschmutzung mit der für die Küstengewässer zuständigen Meeresbehörde (haiyang ju 海洋局), dem für die Verteilung der Wasserreserven verantwortlichen Ministerium für Wasserressourcen (shuili bu 水利部), der die Gewässer in Naturreservaten überwachenden Forstbehörde (linye ju 林业局) und dem für den Bau von städtischen Kläranlagen maßgeblichen Bauministerium (zhufang he cheng xiang jianshe bu 住房和城乡建设部) vier weitere Regierungsorganisationen involviert.⁸⁶ Die starke Überschneidung der Zuständigkeiten für den Umweltschutz wirkt durch die Vielzahl an beteiligten Akteuren und Interessen oft hemmend. Ein großer Teil der staatlichen Umweltpolitik ist deshalb zudem das Ergebnis komplizierter Aushandlungsprozesse zwischen diesen Akteuren. Neben den formalen Institutionen der hierarchischen Interaktion erhalten somit informelle Machtbeziehungen zwischen den beteiligten Regierungsorganisationen große Bedeutung.⁸⁷

Umweltgesetzgebung

Auch der Gesetzgebungsprozess, der maßgeblich vom Komitee für Umweltschutz und Ressourcen des Nationalen Volkskongresses vorangetrieben wird, ist mit großen Hindernissen versehen. Zwar besteht zwischen dem zuständigen Komitee des NVK und dem Umweltschutzministerium eine enge Zusammenarbeit und eine große Interessenkonvergenz.⁸⁸ Ein Vergleich der Prozesse zur Revisionsversuche des Luftverschmutzungsgesetzes von 1995 und 2000 veranschaulicht jedoch deutlich die komplizierten Aushandlungsprozesse zur Realisierung von Umweltgesetzen mit den Repräsentanten der Provinzen, anderer Ministerien und der Industrie im Nationalen Volkskongress und im Staatsrat. Erst im zweiten Anlauf konnte das Gesetz gegen ihren Widerstand, aber mit Rückendeckung der Zentralregierung, durchgesetzt werden. Dies betont die maßgebliche Bedeutung der generellen Prioritätensetzung innerhalb der Zentralregierung für eine strenge Verschmutzungskontrolle.⁸⁹ Diesen Zusammenhang betonen Lo und Fryxell: „Full sets of environmental regulation at both the national and local levels of government were rapidly put into place after the national government decided that additional regulations were necessary.“⁹⁰ Der Erfolg von Formulierung und Durchsetzung der Umweltgesetzgebung gegen die Interessen anderer Akteure auf der nationalen Ebene ist somit in hohem Maße von komplexen internen Koordinations- und Aushandlungsprozessen abhängig.

⁸⁵ Der aktuelle elfte Fünfjahresplan für den Umweltschutz läuft von 2006 bis einschließlich 2010. Eine Übersicht über die Zielsetzungen und Themen des Plans findet sich online unter: <http://www.mep.gov.cn/plan/hjgh/sywgh/>

⁸⁶ Economy: The River Runs Black: S. 105.

⁸⁷ Lo / Fryxell: Governmental and Societal Support for Environmental Enforcement in China: S. 565.

⁸⁸ Für die Vorbereitung der Umweltgesetzgebung ist innerhalb des Umweltschutzministeriums die „Politik- und Gesetzesabteilung“ (Zhengce fagui si 政策法规司) zuständig. Dessen genaue Zuständigkeiten finden sich unter: http://www.mep.gov.cn/dept/jgzn/gszn/200301/t20030127_84359.htm

⁸⁹ Vergleiche: Liebman / Alford (2001): Clean Air, Clean Process?: S. 703-738.

Die überarbeitete Version des Luftverschmutzungsgesetzes von 2000 findet sich online unter: http://www.mep.gov.cn/law/law/200004/t20000429_88106.htm

⁹⁰ Zitiert nach: Lo / Fryxell: Governmental and Societal Support for Environmental Enforcement in China: S. 561.

gig. Darüber hinaus ist das Umweltschutzministerium auf die Erzeugung politischen Drucks und die Unterstützung ihrer Gesetzesvorhaben durch den Staatsrat und die von der Entwicklungs- und Reformkommission maßgeblich ausgearbeiteten Wirtschaftspläne angewiesen.

In diesen von informeller Aushandlung und einer starken Exekutive Gesetzgebungsprozessen werden jedoch konfliktive Interessen kaum berücksichtigt. Die Lösung der bestehenden Interessenkonflikte wird somit von der Phase der Gesetzgebung auf die Phase der Implementation verlagert.⁹¹ Für die lokalen Umweltschutzbüros bedeutet dies, dass sie bei ihrer Umsetzungstätigkeit nicht nur nationale Vorgaben umsetzen müssen. Sie müssen sich außerdem mit den vielen unberücksichtigten Interessen auseinandersetzen, die etwa Unternehmen und lokale Regierungen zuvor nicht in den politischen Prozess einbringen konnten. So lautet eine häufige Klage der Beamten vor Ort: „Die Umsetzung der Umweltpolitik ist das Schwierige!“ (huanjing zhifa nan 环境执法难).⁹²

Umsetzung auf den sub-nationalen Verwaltungsebenen

Die Fragmentierung der Zuständigkeiten für den staatlichen Umweltschutz besteht nicht nur auf der horizontalen Ebene der Verwaltung. Der chinesische Umweltschutz ist durch die dezentralisierte Umsetzung der national formulierten Gesetzgebung und politischen Programme auch entlang der vertikalen Linie der Verwaltungsgliederung fragmentiert. Die Organisationsstruktur des staatlichen Umweltschutzes orientiert sich dabei an der allgemeinen Gliederung der chinesischen Verwaltung. Diese folgt einem System der doppelten Zugehörigkeit, das sich am Beispiel eines beliebigen Umweltschutzbüros auf der Kreisebene abbilden lässt. Dieses unterliegt einerseits einer funktionalen Zuordnung, wonach das nationale Umweltschutzministerium durch Umweltschutzbüros auf den darunter liegenden Ebenen der Provinzen, Städte und Kreise repräsentiert (tiao tiao guanxia 条条管辖).⁹³ Ein Büro auf Kreisebene ist somit als ausführender Arm des Umweltschutzministeriums für die Umsetzung der entlang dieser vertikalen Achse weitergegebenen politischen Vorgaben im Kreis zuständig. Andererseits unterliegt es einer geografischen Zuordnung, die es zu einem Teil der lokalen Regierung macht. Über diese horizontale Verbindung untersteht das Büro der Verfügungsgewalt und der Budgetierung der Kreisregierung (Kuai kuai guanxia 块块管辖).⁹⁴ Grafik 2.4 bietet einen Überblick über das administrative System des chinesischen Umweltschutzes auf den verschiedenen Verwaltungsebenen und die Beziehungen zwischen den Organisationen.

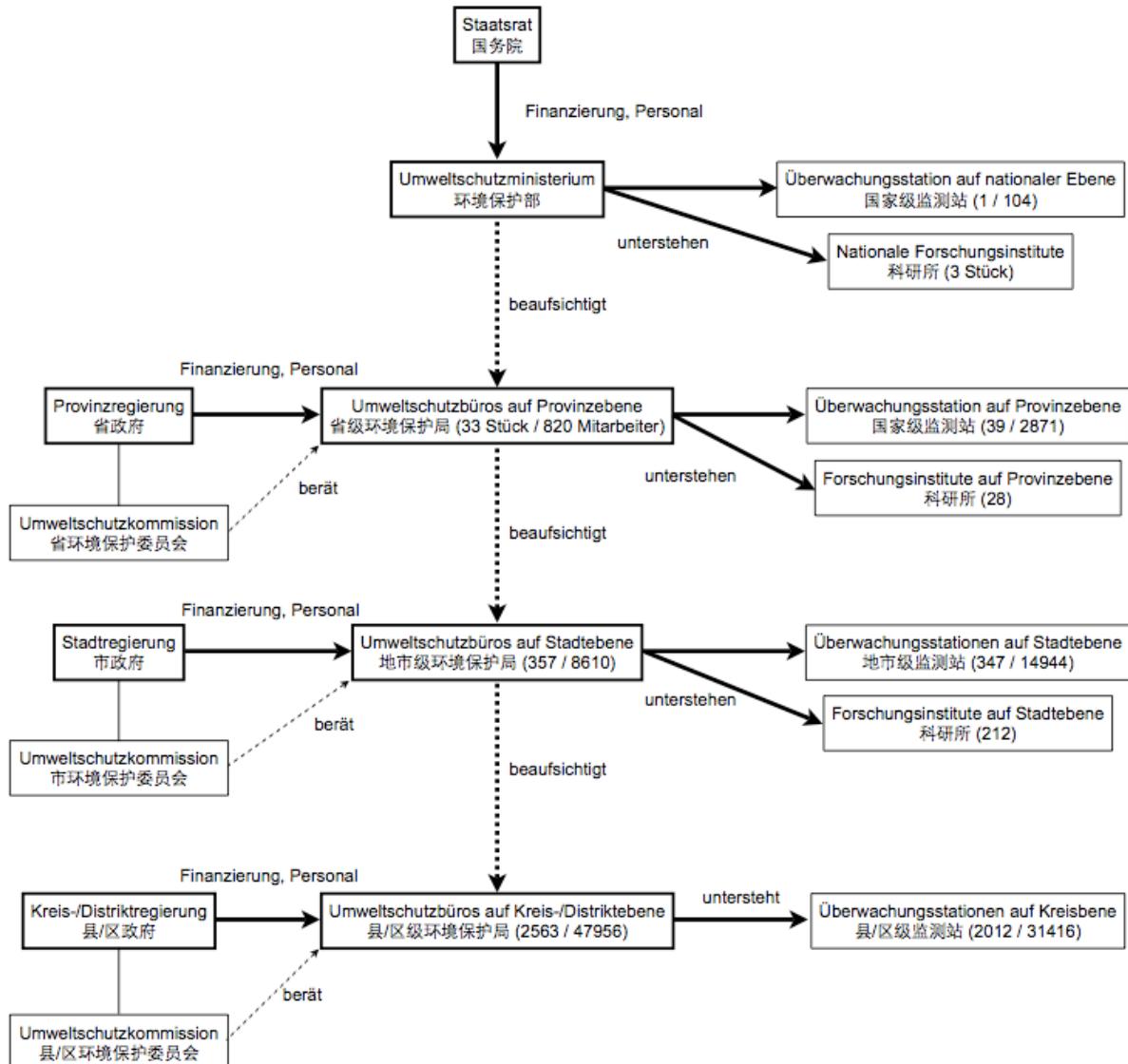
⁹¹ Lo / Fryxell: Governmental and Societal Support for Environmental Enforcement in China: S. 561.

⁹² Wang / Qin: Huanjing zhifa: Ying cong fengbao shi zhuan xiang zhiduhua: S. 43.

⁹³ Dieser Begriff bezeichnet die funktionale Zuständigkeit für einen bestimmte Politikbereiche und die Anbindung an die übergeordneten Organisationen der Verwaltung mit der gleichen Funktion. Sprachlich ist hier die Bedeutung von 条 als Linie ausschlaggebend. 条-条 ist dann die vertikale Linie der funktionalen Gliederung auf den Verwaltungsebenen. Im Englischen werden die funktional übergeordneten Ministerien (etwa das Umweltschutzministerium für die Umweltschutzbüros) als „line ministries“ bezeichnet.

⁹⁴ Hiermit wird die geografische Zuordnung von Regierungsorganisationen an die Jurisdiktion eines Ortes bezeichnet.

Grafik 2.4: Struktur des chinesischen Umweltschutzsystems⁹⁵



⁹⁵ Eigene Darstellung auf dem Stand von 2007. Die Ebene der Gemeinden (乡) und Landstädte (镇) tauchen in dieser Darstellung nicht auf, da die Strukturen hier noch kaum entwickelt sind. Es gibt auf dieser Ebene lediglich einige Assistenzkräfte, ihre Gesamtzahl von 4970 ist aber bei der Menge von 19249 Landstädten und 15120 Gemeinden zu vernachlässigen. Gemeinden und Landstädte unterstehen der Zuständigkeit der Umweltschutzbüros auf Kreisebene. Quellen: Guojia huanjing baohu zong ju jihua caizheng wu si: Quan guo huanjing tongji gongbao 2007 nian. Zhang: Ecologizing Industrialization in Chinese Small Towns: S. 75. Und: Ge diqu xingzheng quhua 各地区行政区划, 二 (Administrative Gliederung aller Regionen, Teil 2). In: Zhonghua renmin gongheguo guojia tongji ju 中华人民共和国国家统计局: 2008 nian zhongguo tongji nianjian 2008年中国统计年鉴 (Chinesisches statistisches Jahrbuch 2008). Beijing 北京, 2008.

Wie Grafik 2.4 weiterhin verdeutlicht, liegt die Hauptverantwortung zur Umsetzung der Bestimmungen der Verschmutzungskontrolle auf den sub-nationalen Ebenen. Die über 2500 Umweltschutzbüros auf der Ebene der Städte und der Kreise sind dabei die zentralen Akteure. Die Umweltschutzbüros der Provinzen hingegen haben nur einen geringen Einfluss auf die direkte Durchsetzung der Verschmutzungskontrolle und zudem eine schwache Autorität über die ausführenden Büros. Doch können sie über die Ergänzung der nationalen Gesetzgebung durch provinzspezifische Umweltbestimmungen⁹⁶, über die Ausbildung lokaler Beamter und die nachträgliche Prüfung von Sanktionsentscheidungen, die wegen Verstößen gegen die Verschmutzungsstandards getroffen wurden, indirekt auf die unteren Ebenen einwirken.⁹⁷

Funktionale Gliederung nach Verwaltungsebenen

Die Personalstärke der Umweltschutzbüros auf Provinzebene ist im Durchschnitt äußerst gering. So arbeiten nur 6,13 Prozent aller Angestellten des gesamten Umweltschutzsystems auf der Provinzebene. Zudem sind sie intern eher auf Verwaltungsarbeiten konzentriert, denn nur ein geringer Prozentsatz der Angestellten in den Provinzbüros führen Inspektionen durch, während diese Rate auf der Stadt- und Kreisebene deutlich höher liegt.⁹⁸

Der Blick auf die Anzahl der Umweltschutzbüros und ihrer Mitarbeiter zeigt das enorme quantitative Gewicht der Kreisebene innerhalb der Umweltschutzverwaltung (Grafik 2.1 und 2.5). Die Zuständigkeiten der in technischer Ausstattung, Größe und Personalstärke sehr variierenden Umweltschutzbüros sind vielfältig. Im Rahmen der industriellen Verschmutzungskontrolle relevant ist die Überwachung der industriellen Emissionen in ihrem Verwaltungsgebiet, die Erhebung von Gebühren und Strafen, die Beurteilung sämtlicher Entwicklungsprojekte auf ihre Umweltverträglichkeit und die Initiierung von rechtlichen Schritten gegen verschmutzende Unternehmen die sich den regulären Kontrollmaßnahmen widersetzen. Zudem sind die Umweltschutzbüros für die Ausbildung eines höheren Umweltbewusstseins in der Bevölkerung verantwortlich.⁹⁹ Um diese Aufgaben zu erfüllen ist die Mitarbeiterstruktur funktional in zwei Aufgabenbereiche aufgeteilt. „Inspektionsteams“ (jiancha duiwu 监察队伍) führen im Außeneinsatz Kontrollen durch, um die Einhaltung der Verschmutzungsbestimmungen zu überprüfen. Außerdem sprechen sie vor Ort Sanktionen für illegale Schadstoffemissionen aus. Die zweite Untergliederung umfasst die im Innendienst und der Verwaltung arbeitenden Mitarbeiter.

Grafik 2.5 gibt einen Überblick über die funktionale Aufteilung des Personals auf den verschiedenen Verwaltungsebenen. Bei der Verteilung der Mitarbeiter sind die Verwaltung und Mitarbeiter im Innendienst der Umweltschutzbüros mit der Farbe Blau und „环保局“ bezeichnet, der Anteil der für Inspektionen zuständigen Angestellten ist grün gefärbt und mit „监察机构“ bezeichnet. „监测机构“ und die gelbe Färbung beziehen sich auf das Personal der Überwachungsstationen, die den Umweltschutzbüros angegliedert sind. An der Grafik lässt sich deutlich die Schwerpunktverschiebung bei den Aktivitäten der Umweltschutzbehörden zu einem stärkeren Anteil der Inspektionen von der nationalen bis zur Kreisebene ablesen. Zudem tritt der überproportional große Anteil der Provinz- und Stadtbereiche bei der Über-

⁹⁶ Diese darf nicht im Konflikt mit der nationalen Gesetzgebung stehen. Sollte dies doch der Fall sein gelten die nationalen Gesetze und Bestimmungen.

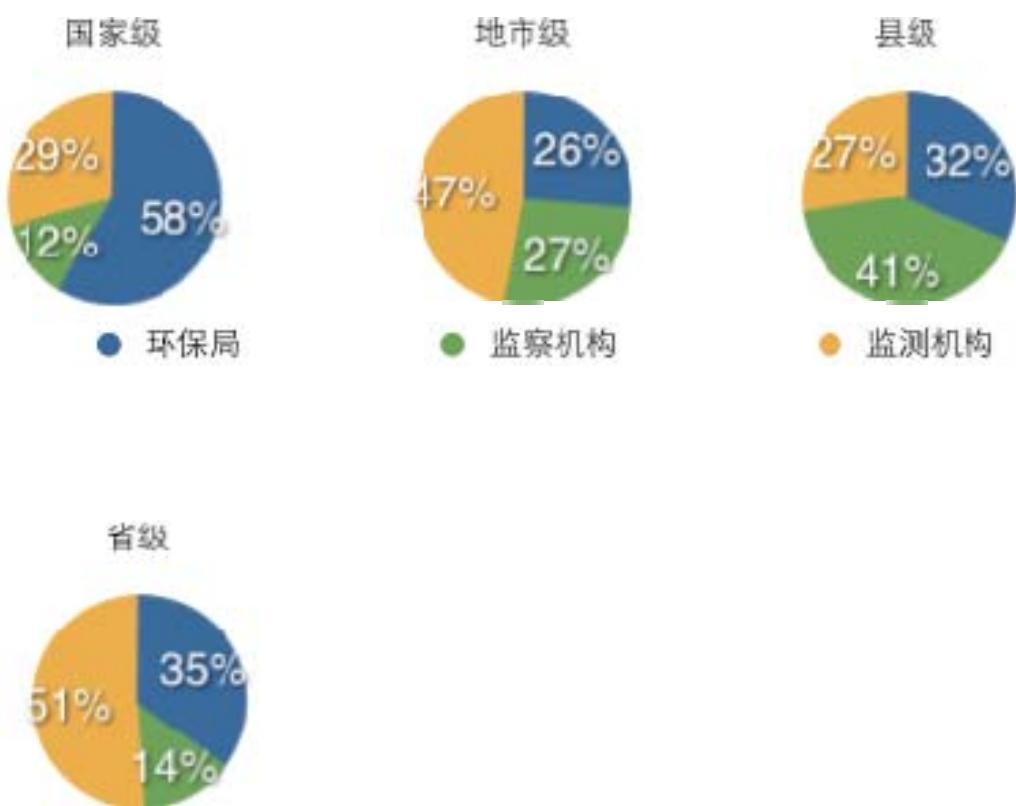
⁹⁷ Van Rooij: Organization and Procedure in Environmental Law Enforcement: S. 58.

⁹⁸ Die Prozentzahlen ergeben sich aus dem Abgleich der Personalstärke in der Überwachung der Umweltsituation (Huanjing jiancha jigou renshu 环境监察机构人数) mit der Gesamtzahl des Personals im Umweltschutzsystem (Huanbao xitong renshu 环保系统人数). Diese Angaben beziehen sich auf die Zahlen für das Jahr 2007, entnommen aus: Guojia huanjing baohu zong ju jihua caiwu si: Quan guo huanjing tongji gongbao 2007 nian.

⁹⁹ OECD: Environmental Compliance and Enforcement in China: S. 17-19.

wachung der gesamten Verschmutzungssituation hervor, der mit einem, im Vergleich mit der Kreisebene, relativ geringen Anteil bei der Kontrolle einzelner Unternehmen einhergeht. Der größte Anteil an Kontrollinspektionen bleibt damit bei den Büros der Kreisebene.¹⁰⁰

Grafik 2.5: Mitarbeiterstruktur der Umweltschutzbehörden auf verschiedenen Verwaltungsebenen¹⁰¹



¹⁰⁰ Darauf verweisen auch Ma und Ortolano: „In general, a municipal Environmental Protection Bureau (EPB) monitors ambient environmental quality and conducts monitoring and enforcement at enterprises affiliated with municipal and higher-level governments. EPBs in districts, counties, and county-level cities typically monitor waste discharges and enforce regulations at enterprises affiliated with governments at the county level and below.“ Zitiert nach: Ma / Ortolano: Environmental Regulation in China: S. 62.

¹⁰¹ Eigene Darstellung basierend auf Daten aus: Tongji ju / Huanbao ju: 2006 nian huanjing tongji nianbao

Zweifache Abhängigkeit auf der lokalen Ebene

Intern sind die meisten Büros stark zentralistisch organisiert. Dies bedeutet, dass ihre Führung alle größeren Entscheidungen über Personalzuteilungen und die Verwendung des Budgets trifft.¹⁰² Dieses Organisationsmerkmal erleichtert den Zugriff der lokalen Regierung auf die Arbeit der Büros über die Benennung des Führungspersonals.¹⁰³ Dies ist nur ein Beispiel für die zweifache Abhängigkeit der lokalen Umweltschutzbüros. Funktional sind sie für die Durchsetzung der nationalen Umweltpolitik verantwortlich. Gleichzeitig sind sie bei Budgetierung, Personalausstattung und sogar die Zuweisung von Büroräumen hochgradig von der jeweiligen lokalen Regierung abhängig.¹⁰⁴ Lokale Umweltschutzbüros erhalten keine reguläre Finanzierung über die in Grafik 2.4 dargestellte funktionale (vertikale) Achse.¹⁰⁵ Diese Situation beschreibt ein Regierungsbeamter einer Landgemeinde in Sichuan so: „Die obere Regierungsebene lädt ein, aber die lokalen Regierungen zahlen die Rechnung!“ (上级政府请客, 当地政府买单).¹⁰⁶ Aus dieser finanziellen Abhängigkeit ergibt sich, dass Interessen der lokalen Regierungen in alle Aktivitäten der Umweltschutzbüros einfließen. Gleichzeitig bedeutet dies einen Verlust an „vertikaler Reichweite“ bei der Implementation der nationalen Umweltpolitik, da diese mit lokalen Interessen in Konkurrenz treten. Jahiel sieht deshalb die Lokalregierung in der einflussreicherem Position: „It is the local government, therefore, that is the more powerful of the environmental agencies‘ two administrative leaders.“¹⁰⁷

Fragmentierung auf der lokalen Ebene

Zusätzlich zu den Umweltschutzbüros gibt es auch in der Verschmutzungskontrolle auf der Kreisebene eine Vielzahl weiterer Akteure. Umweltschutzkomitees in den lokalen Volkskongressen erlassen lokale Umweltrichtlinien zur Ergänzung der nationalen Gesetzgebung und bearbeiten umweltrelevante Beschwerden aus der Bevölkerung. Dabei kann es vorkommen, dass lokale Bestimmungen strengere Richtlinien setzen als die nationalen Standards sie definieren.¹⁰⁸ Viele Kreise verfügen außerdem über eine Umweltenschutzkommissionen, die, ähnlich der 1998 aufgelösten Umweltkommission des Staatsrates, eine vorrangig koordinierende Aufgabe in der Abstimmung mit anderen lokalen Behörden haben. Diese Gremien wirken beratend auf die Arbeit der Umweltschutzbüros ein. Im Gegenzug sind sie für diese ein Kanal zur Sicherung politischer Unterstützung und der Schaffung eines politischen Konsenses mit den Behörden, die für die wirtschaftliche Entwicklung verantwortlich sind. Diese sehen Umweltschutz nicht selten als Konkurrenz zur Entwicklung der lokalen Wirtschaft.¹⁰⁹ Für den Erfolg der Verschmutzungskontrolle im Zusammenspiel mit anderen Regierungsorganisationen auf der lokalen Ebene ist der administrative Rang (jibie 级别) der beteiligten Akteure maßgeblich. Dieser spiegelt nicht zuletzt die Reichweite ihrer Autorität und die Bedeutung der von ihnen besetzten Politikfelder innerhalb der lokalen Verwaltung wieder.¹¹⁰

Gewichtige Gegenspieler unter den Behörden sind dabei die lokalen Plankommissionen (jihua weiyuanhui 计划委员会), aber auch Wirtschaftskommissionen (jingji weiyuanhui 经济委员会), Baukommissionen (jianzhu weiyuanhui 建筑委员会) und die Industriebüros

¹⁰² Van Rooij: Organization and Procedure in Environmental Law Enforcement: S. 46.

¹⁰³ Ma / Ortolano: Environmental Regulation in China: S. 62.

¹⁰⁴ Jahiel: The Organization of Environmental Protection in China: S. 759.

¹⁰⁵ Versuche zur Reform der Finanzierung von Umweltschutzbüros auf Kreisebene werden im nächsten Kapitel vorgestellt.

¹⁰⁶ Zitiert nach: Tilt: The Political Ecology of Pollution Enforcement in China: S. 927.

¹⁰⁷ Zitiert nach: Jahiel: The Organization of Environmental Protection in China: S. 759.

¹⁰⁸ Van Rooij: Regulating Land and Pollution in China: S. 94.

¹⁰⁹ OECD: Environmental Compliance and Enforcement in China: S. 18.

¹¹⁰ Ma / Ortolano: Environmental Regulation in China: S. 35-36.

(gongye weiyuanhui 工业办公室).¹¹¹ Diese Industriebüros sind jedoch nicht nur Gegenspieler sondern auch wichtige Anknüpfungspunkte für die Umweltschutzbüros, da sie häufig über eigene Umweltschutzabteilungen verfügen, deren Arbeit sich vor allem auf technische Hilfestellungen für Unternehmen zur Kontrolle ihrer Emissionen konzentriert.

Die wichtigsten Akteure neben den Umweltschutzbüros sind jedoch die Lokalregierungen selbst: „In China, in particular, the level of government support is a decisive element in shaping the manner in which enforcement officials exercise their discretion in the course of enforcement.“¹¹² Nicht nur entscheiden sie über Budget und Personal der lokalen Verschmutzungskontrolle, sondern sie beschließen auch sämtliche größeren Investitionsprojekte zur industriellen Entwicklung eines Kreises.¹¹³ Und sie entscheiden über den Einsatz des wirkungsmächtigsten Instruments der lokalen Verschmutzungskontrolle: Der erzwungenen Schließung verschmutzender Unternehmen.

Fazit

Die Darstellung der Organisationsstruktur des chinesischen Umweltschutzes verdeutlicht seine administrative Struktur von der zentralen bis zur lokalen Ebene. Dabei repliziert die zentrale Stellung die Umweltschutzbüros für die Verschmutzungskontrolle auf den sub-nationalen Ebenen die Position des Umweltschutzministeriums als Schaltstelle der Umweltpolitik auf der nationalen Ebene. Ihre Funktionen sind jedoch je nach Verwaltungsebene sehr verschieden, mit einem Schwerpunkt der Umsetzung nationaler Politikziele auf der regionalen und lokalen Ebene. Geteilte Zuständigkeiten und Aushandlungsprozesse erschweren die Arbeit auf allen Ebenen der Verwaltung sowie die Gesetzgebungstätigkeit auf der nationalen Ebene. Die funktionale Struktur des chinesischen Umweltschutzes steht schließlich in starker Konkurrenz zur geografischen Zuordnung der lokalen Umweltschutzbüros und ihrer Abhängigkeit von den lokalen Regierungen. Somit verweist die Analyse der Organisationen und Institutionen des nationalen Umweltschutzsystems auf die mangelnde Fähigkeit der nationalen Regierungsebene hin, ihre umweltpolitischen Prioritäten auf die lokale Ebene zu übertragen. Die Problematik der zentral-lokalen Beziehungen im Umweltschutz wird deshalb im folgenden Kapitel untersucht.

1.3 Zentral-lokale Beziehungen und ihr Einfluss auf den lokalen Umweltschutz

Diesem Kapitel liegt die oben angeschnittene Frage zugrunde, ob und wie die zentrale Regierungsebene in der Lage ist, die Umsetzung der Verschmutzungskontrolle auf der lokalen Ebene zu steuern. Diese Frage kann nicht isoliert von der generellen Fähigkeit der Zentralregierung betrachtet werden, politische Inhalte und gesetzliche Bestimmungen entlang der vertikalen Verwaltungsgliederung auf die lokale Ebene zu projizieren. Denn eine Dezentralisierung der politischen und fiskalischen Vollmachten im Zuge der Reformpolitik nach 1978 hat das Zusammenspiel von zentralen Politikvorgaben und ihrer lokalen Umsetzung fundamental gewandelt. Deswegen wird hier diskutiert, mit welchen Mitteln die Ziele der nationalen Umweltpolitik effektiv auf die lokale Ebene transferiert werden können. Trotz der weitreichenden Dezentralisierung der Verwaltung existiert mit dem Kaderbewertungssystem ein starkes Kontrollinstrument für die Prioritätensetzung lokaler Kader. Aber ist dieses Steuerungsinstrument auch für die Verschmutzungskontrolle relevant? Und welche alternativen Kanäle sucht die

¹¹¹ Lo / Fryxell: Governmental and Societal Support for Environmental Enforcement in China: S. 564.

¹¹² Zitiert nach: Lo / Fryxell: Governmental and Societal Support for Environmental Enforcement in China: S. 582.

¹¹³ OECD: Environmental Compliance and Enforcement in China: S. 18.

Zentralregierung zur Weitergabe ihrer Zielsetzungen in der Verschmutzungskontrolle? Diese Fragen sollen im Folgenden beantwortet werden.

Gewandeltes Verhältnis von Zentrale und Lokale durch Dezentralisierung

Seit dem Beginn der Reform- und Öffnungspolitik hat sich das Verhältnis von Zentrale und Lokale stark gewandelt. Offensichtlichster Ausdruck dieses Wandels ist die Übertragung von fiskalischen Hoheiten auf die lokale Ebene und die damit einhergehende Dezentralisierung politischer Entscheidungsgewalt von der Zentralregierung hin zu den lokalen Regierungen.¹¹⁴ Das 1988 eingeführte Steuervertragssystem und die 1994 vollzogene Trennung lokaler und zentraler Steuereinnahmen haben zwar einerseits zu einer Erhöhung des fiskalischen Drucks geführt, der auf den Lokalregierungen bei der Erfüllung zentralstaatlich vorgegebener Zielsetzungen mit lokaler Finanzierung lastet. Darüber hinaus erhöhte diese Trennung auch die Anreize für Lokalregierungen die Maximierung der lokalen Einnahmen durch unternehmerische Aktivitäten oder die Erhebung lokaler Abgaben voranzutreiben (duo qudao ji zi 多渠道集资).¹¹⁵ Ihre Fähigkeit öffentliche Güter bereitzustellen hängt heute stark von diesen lokal generierten Einkünften ab, die jedoch einer starken regionalen Varianz unterliegen.¹¹⁶ Langfristige gesamtgesellschaftliche Bedürfnissen, wie etwa der Umweltschutz, werden deshalb nicht selten einer kurzfristigen Maximierung der Einkünfte untergeordnet.

Andererseits hat die Trennung der Steuereinnahmen den Lokalregierungen durch ein verlässlich verfügbares Budget eine größere Unabhängigkeit von der Zentralregierung verschafft.¹¹⁷ Deshalb haben einige Autoren China als einen „de facto föderalen Staat“ bezeichnet,¹¹⁸ in dem lokale Regierungen relativ unabhängig und außerhalb der Kontrolle der Zentrale wirtschaften und agieren. So schreibt Yang Dali: „While local governments were the administrative units of the central government in the command economy, fiscal decentralization coupled with the gradual introduction of market mechanisms increasingly made local governments (...) masters of their own will.“¹¹⁹

Andere Autoren stellen diese These jedoch Frage. Sie halten dem fiskalischen Argument entgegen, dass die administrative Kontrolle der lokalen Kader auf andere Weise gestärkt worden sei.¹²⁰ Zentraler Baustein dieses Arguments sind die gestrafften Prozesse zur Bewertung von

¹¹⁴ 1980 wurde ein System zur Aufteilung der staatlichen Einnahmen eingeführt (Fenzao chifan 分燥吃饭). Danach beschränken sich Provinzen und die Zentralregierung auf bestimmte Steuereinnahmen und die garantierte Zuteilung anderer Einnahmen an die lokale Ebene. Dies gewährte den Lokalregierungen stabile Einnahmen und die Fähigkeit zur unabhängigen Budgetierung ihrer Aktivitäten. Zudem erlaubte es Ihnen die Generierung weiterer, außer-budgetärer Einkünfte. Siehe dazu: Tsui, Kai-yuen / Wang, Youqiang (2004): Between Separate Stoves and a Single Menu: Fiscal Decentralization in China: S.71. In: The China Quarterly, Nr. 177: S. 71-90.

¹¹⁵ Tsui / Wang: Between Separate Stoves and a Single Menu: S. 74.

¹¹⁶ Diese Varianz lässt sich vor allem auf die unterschiedlichen Voraussetzungen zur Generierung lokaler Abgaben zurückführen. Oi und Zhao verweisen in ihrer Analyse der „Reform der ländlichen Steuern und Abgaben“ (Shuifei gaige 税费改革) darauf, dass die Abschaffung von Landwirtschaftssteuern besonders das Budget solcher Gemeinden stark getroffen habe, die über keine erfolgreiche Industrie verfügen oder durch ihre strukturellen Voraussetzungen nicht in der Lage sind Investitionskapital anzuziehen. Siehe: Oi, Jean C. / Zhao, Shukai (2007): Fiscal Crisis in China's Townships: Causes and Consequences: S. 77. In: Perry, Elizabeth J. / Goldmann, Merle: Grassroots Political Reform in Contemporary China. Harvard, 2007: S. 75- 96.

¹¹⁷ Vergleiche: Saich, Tony: Governance Beyond the Centre: S. 167ff. In: Ders.: Governance and Politics of China. New York, 2004 (2. Auflage): S. 155-179.

¹¹⁸ Siehe dazu etwa: Wang, Shaoguang (1995): The Rise of the Regions: Fiscal Reform and the Decline of Central State Capacity in China. In: Walder, Andrew G. (Hrsg.): The Waning of the Communist State: Economic Origins of Political Decline in China and Hungary. Berkeley, 1995.

¹¹⁹ Zitiert nach: Yang, Dali L.: Remaking the Chinese Leviathan: Market Transition and the Politics of Governance in China. Stanford, 2005: S. 26.

¹²⁰ So etwa: Huang, Yasheng (1995): Administrative Monitoring in China. In: The China Quarterly, Nr. 143: S. 828- 843.

lokalen Führungskadern (ganbu kaohe 干部考核). Dieses Bewertungssystem habe sich zu einem Verantwortlichkeitssystem entwickelt, das lokale Kader in die Pflicht nimmt, von höheren Regierungsebenen definierte politische Ziele zu erreichen (mubiao zeren zhi 目标责任制).

Kontrolle lokaler Kader über Bewertungssystem und Verantwortlichkeitsverträge

Die Bedeutung des Kaderbewertungssystems für die Umweltbilanz lokaler Regierungen wird in der Literatur häufig betont.¹²¹ Zudem gilt die politische Unterstützung durch lokale Regierungen als zentraler Faktor für die Effektivität der lokalen Verschmutzungskontrolle.¹²² Im Kern der Beantwortung der Frage, ob das System der Kaderbewertung einen effektiven Mechanismus zur Kontrolle der Umweltbilanz lokaler Regierungen darstellt, steht das „Zielverantwortlichkeitssystem“. In diesem setzt die sukzessiv höhere Regierungsebene als Prinzipal der untergeordneten Ebene als Agenten klare Anreize in Form von Entwicklungszügen.¹²³ Die Erfüllung dieser Zielsetzungen durch lokale Führungskader (lingdao ganbu 领导干部) wird zum Jahresende in so genannten „Arbeitszusammenfassungen“ (gongzuo zongjie 工作总结) von den Organisationsabteilungen der Kommunistischen Partei (zhongguo gongchan dang zuzhi bu 中国共产党组织部) der übergeordneten Regierungsebene bewertet. Da lokale Führungskader von der übergeordneten Regierungsebene benannt, entlassen oder befördert werden, entscheiden diese Bewertungen und die Erfüllung ihrer Kriterien über die Karriereausichten eines Kaders.

Die in den jährlich abgeschlossenen „Verantwortlichkeitsverträgen“ (zeren shu 责任书) angelegten Evaluationskriterien (kaohe zhobiaozhi 考核指标) unterteilen sich in drei Kategorien: Normale Ziele (yiban zhobiaozhi 一般指标), harte Ziele (ying zhobiaozhi 硬指标) und prioritäre Ziele mit Vetomacht (yi piao fou jue 一票否决).¹²⁴ Dies drückt auch ihre Gewichtung in der jährlichen Kaderevaluation aus. Ziele mit Vetomacht sind dabei vor allem politische Ziele, wie die Wahrung sozialer Ordnung oder die Einhaltung der Bestimmungen zur Geburtenkontrolle. Diese müssen erfüllt werden. Harte Ziele entstammen meist den Fünfjahresplänen für wirtschaftliche und gesellschaftliche Entwicklung sowie ihren sektor-spezifischen Ausformungen und Jahresplänen und sind ein zentrales Mittel zur Weitergabe politischer Prioritäten an die unteren Verwaltungsebenen über die Schaffung von Anreizen. Weiche Ziele bilden das Sammelbecken für übrige Kriterien mit geringer Auswirkung auf die gesamte Kaderbewertung.

Obwohl der genaue Inhalt der Verantwortlichkeitsverträge nach Zeit und Gebiet variiert und diese Verträge sowohl die Prioritäten der Zentralregierung als auch der jeweils übergeordneten Ebene vereinen müssen, liegt ihr Fokus generell auf Kriterien des wirtschaftlichen Aufbaus (jingji jianshe 经济建设) und der sozialen Stabilität (shehui wending 社会稳定).¹²⁵ In der Tat liegen hier die Stärken des Kaderbewertungssystems: „The evaluation system is the exception to the rule that China's center has little vertical reach: For a limited amount of policy

¹²¹ Etwa bei: Jahiel: Organization of Environmental Protection in China: S. 777. Oder bei: Lo, Carlos Wing-hung / Tang Shui-yan (2006): Institutional Reform, Economic Changes, and Local Environmental Management in China: the Case of Guangdong Province: S. 202-204. In: Environmental Politics, Nr. 15/2: S. 190-210. Oder auch zur generellen Bedeutung der Kaderbewertung für die Durchsetzung politischer Zielsetzungen der Zentrale: Edin, Maria (2003): State Capacity and Local Agent Control in China: CCP Cadre Management from a Township Perspective. In: The China Quarterly, Nr. 173: S. 35-52.

¹²² Siehe dazu etwa: Van Rooij: Regulating Land and Pollution in China: S. 213-214.

¹²³ Also evaluieren die Organisationsabteilungen der KP (Zuzhi bu 组织部) auf Stadtebene die Kader der Kreisebene. Siehe dazu etwa: Tsui / Wang: Between Separate Stoves and a Single Menu: S.77.

¹²⁴ Edin: State Capacity and Local Agent Control in China: S. 39.

¹²⁵ Tsui / Wang: Between Separate Stoves and a Single Menu: S.77.

areas, including economic growth and social stability, the center does have control over localities by using this vertical management system.“¹²⁶

Aufnahme ökologischer Kriterien in die Kaderbewertung

Unter der Annahme, dass die Bemühungen zur Stärkung der Institutionen des Umweltschutzes in den letzten Jahrzehnten und die für die Verschmutzungskontrolle aufgewendeten politischen und finanziellen Ressourcen den Willen der Zentralregierung zu einer funktionierenden Verschmutzungskontrolle belegen, stellt sich die Frage, warum ökologische Kriterien nicht konsequenter Eingang in die Kaderbewertungen finden. Im Prinzip existiert ein solches System seit dem Umweltgesetz von 1989. Darin werden formal die Regierungen der Provinzen und untergeordneten Ebenen für die Umweltqualität im Gebiet ihrer Jurisdiktion verantwortlich gemacht (地方各级人民政府，应当对本辖区的环境质量负责，采取措施改善环境质量).¹²⁷ Nach dieser Logik übernehmen diejenigen Verantwortung für den Umweltschutz, die auch sämtliche wirtschaftlichen Entscheidungen treffen.¹²⁸ Konkretisierende Schritte wurden mit einem Staatsratsbeschluss von 1996 eingeleitet, der ein Verantwortlichkeitssystem etablierte, welches die Regierungen von Provinzen, autonomen Gebieten und regierungsunmittelbaren Städten auf die Einhaltung der gesetzlichen Bestimmung zur Verschmutzungskontrolle im Gebiet unter ihrer Jurisdiktion verpflichtete (Zhengfu huanjing baohu mubiao zeren zhi 政府环境保护目标责任制).¹²⁹ Die Entscheidung des Staatsrats wiederholt fast wortgleich die Formulierung des Umweltschutzgesetzes und ergänzt diese um die Einführung eines Verantwortlichkeitssystems: „Jede lokale Regierung ist für die Umweltqualität in ihrem Verwaltungsgebiet verantwortlich und setzt ein System der Verantwortlichkeit administrativer Führungskader für die Umweltqualität um“ (地方各级人民政府对本辖区环境质量负责，实行环境质量行政领导负责制).¹³⁰

Die Bewertung der Umweltbilanz der Regierung fand in der Folge Eingang in die umfassende jährliche Kaderbewertung. Verstärkte Anerkennung erfuhr dieser Ansatz in einem Schlüsseldokument des chinesischen Umweltschutzes der letzten Jahre.¹³¹ Hier wurden die Implikationen der Verantwortung lokaler Regierung für die Umweltsituation in ihrem Verwaltungsgebiet dargelegt und auf die Bedeutung der Kaderbewertung hingewiesen: „Umweltschutz ist als bedeutender Bestandteil in die Bewertung von Führungsgremien und -kadern aufzunehmen.

¹²⁶ Zitiert nach: Van Rooij: Regulating Land and Pollution in China: S. 269.

¹²⁷ „Die lokalen Regierungen aller Ebenen haben die Verantwortung für die Umweltqualität im Gebiet ihrer Jurisdiktion und dafür, Maßnahmen zu ihrer Verbesserung zu ergreifen.“ Zitiert nach: Zhonghua renmin gogheguo huanjing baohu fa: di liu tiao 中华人民共和国环境保护法: 第十六条 (Umweltschutzgesetz der Volksrepublik China). Online unter:

http://www.mep.gov.cn/law/law/198912/t19891226_75912.htm

¹²⁸ Sinkule / Ortolano: Implementing Environmental Policy in China: S. 37. Siehe dazu auch Artikel vier des Umweltschutzgesetzes: „Die staatlich beschlossenen Umweltschutzbestimmungen müssen in die Entwicklungspläne für Wirtschaft und Gesellschaft integriert werden.“ (国家制定的环境保护规划必须纳入国民经济和社会发展计划). Aus: Zhonghua renmin gogheguo huanjing baohu fa: di liu tiao.

¹²⁹ Siehe: Guowuyuan 国务院 (1996): Guowuyuan guanyu huanjing baohu ruogan wenti de jueying 国务院关于环境保护若干问题的决定 (Entscheidung des Staatsrates über einige Probleme des Umweltschutzes). Online unter: <http://www.zhb.gov.cn/epi-sepa/zcfg/w2/w2.htm>.

Außerdem: Lo / Tang: Institutional Reform, Economic Changes, and Local Environmental Management in China: S. 202 ff. Diese Verpflichtung geht zurück auf das Umweltschutzgesetz, dass die Verantwortung für die Umweltqualität eines Gebiets in die Hände der lokalen Verwaltung legt.

¹³⁰ Kapitel 1, Absatz 3.

¹³¹ Guowuyuan 国务院 (2005): Guowuyuan guanyu luoshi kexue fazhan guan jiaqiang huanjing baohu de jueying 国务院关于落实科学发展观加强环境保护的决定. (Entscheidung des Staatsrats über die Umsetzung des wissenschaftlichen Entwicklungsansatzes und zur Stärkung des Umweltschutzes) Online unter: http://www.gov.cn/zwgk/2005-12/13/content_125680.htm

Außerdem sollen die Ergebnisse der Evaluation ein Teil der Grundlage für die Auswahl, Ernennung, Belohnung und Bestrafung der Kader werden“ (要把环境保护纳入领导班子和领导干部考核的重要内容，并将考核情况作为干部选拔任用和奖惩的依据之一).¹³²

Dementsprechend fordert auch der elfte Fünfjahresplan für den Umweltschutz fast wortgleich die Stärkung von ökologischen Kriterien bei der Evaluation lokaler Führungskader. Darin heißt es in der Einleitung: „Die Ergebnisse der Evaluation sollen zu einem bedeutenden Bestandteil der Bewertung der politischen Leistung von Lokalregierungen aller Ebenen werden“ (评估和考核结果要作为考核地方各级人民政府政绩的重要内容).¹³³ Und weiter: „Es ist ein Verantwortlichkeitssystem für Umweltschutzziele zu errichten, Evaluation und Bewertung sind zu stärken“ (建立环境保护目标责任制，加强评估和考核).¹³⁴ Diese Initiativen gingen einher mit einer grundlegenden Diskussion über die Fixierung des Bewertungssystems auf kurzfristig messbare Faktoren, wie etwa die Wachstumszahlen des lokalen BIP.¹³⁵ Mehrere Lokalregierungen haben in der Folge Initiativen zur Umgestaltung dieses Systems gestartet.¹³⁶ So hat etwa die Stadt Shenzhen (Shenzhen shi 深圳市) 2005 sehr strikte Bestimmungen erlassen, die Erfolge bei der Verbesserung der Umweltsituation, der Implementation der Gesetzgebung und der Ressourcennutzung sowie das Budget für den Umweltschutz und die Zufriedenheit der Bürger mit der ökologischen Leistung ihrer Lokalregierung als Kriterien der Evaluation beinhaltet.¹³⁷ Die Bilanz des lokalen Umweltschutzes wird jährlich in Weißbüchern (Bai pi shu 白皮书) veröffentlicht.¹³⁸

Begrenzte Wirkung der Aufnahme ökologischer Kriterien in die Kaderbewertung

Der Effekt der Aufnahme ökologischer Kriterien in die Kaderbewertung auf die Gesamtsituation der Umsetzung der Verschmutzungskontrolle in China ist bisher jedoch gering. Sie hat zwar dazu geführt, dass lokale Regierungen und mit ihnen auch Verwaltungsorganisationen wie die Industriebüros die Verschmutzungskontrolle ernster nehmen und die Arbeit lokaler Umweltschutzbüros stärker unterstützen. Es wird allerdings bemängelt, dass der Beschluss

¹³² Kapitel 6, Punkt 30.

¹³³ Zitiert nach: Guowuyuan 国务院 (2007): Guowuyuan guanyu yinfa guojia huanjing baohu shiyi wu guihua de tongzhi 国务院关于印发国家环境保护“十一五”规划的通知 (Mitteilung des Staatsrats über den elften Fünfjahresplan zum Schutz der Umwelt).

Online unter: http://www.mep.gov.cn/law/fg/gwyw/200711/t20071126_113414.htm

Siehe außerdem den Kommentar von Cheng Hanpeng zur Aufnahme des Umweltschutzes in die Kaderbewertung: Cheng Hanpeng 程汉鹏: Huanjing zhibiao bixu naru ganbu kaohe 环境指标必须纳入干部考核 (Umweltkriterien müssen in die Kaderbewertung einfließen). In: Zhongguo huanjing bao 中国环境报, 4.12.2007.

Online unter: http://www.cenews.com.cn/historynews/06_07/200712/t20071229_43528.html

¹³⁴ Zitiert nach Kapitel 5, Absatz 3, Punkt 2.

¹³⁵ Siehe etwa: Xu Jiangxi 徐江善 / Lin Hongmei 林红梅 / Zhang Xianguo 张先国: Ganbu kaohe pingjia tixi jianshe shi guanjian 干部考核评价体系建设是关键 (Das Kaderbewertungssystem ist der Schlüsselfaktor). Auf: Renmin wang 人民网, 21.10.2007. Online unter: <http://cpc.people.com.cn/GB/104019/104118/6399233.html>

¹³⁶ Chen Qian 陈谦: Ganbu kaohe huanbao chu xin 干部考核环保出新 (Kaderbewertung und Umweltschutz erneuert). In: Zhongguo huanjing bao 中国环境报, 26.4.2004. Online unter:

<http://news.sina.com.cn/c/2004-04-26/09452404716s.shtml>

¹³⁷ Liu Jing 刘晶: Huanbao shiji kaohe bu zai qing piaopiao 环保实绩考核不再轻飘飘 (Die Bewertung der Umweltverdienste sollte nicht wieder aufgeweicht werden). In: Zhongguo huanjing bao 中国环境报, Nr.2/2009. Online unter: http://www.cenews.com.cn/xwzx/dh/200904/t20090427_616647.html

¹³⁸ Shenzhen shi huanjing baohu ju 深圳市环境保护局: 2007 niandu zeren mubiao bai pi shu 2007年度责任目标白皮书 (Weißbuch über die Zielverantwortlichkeiten für das Jahr 2007). Online unter: http://www.google.de/url?sa=t&source=web&ct=res&cd=1&url=http%3A%2F%2Fwww.szepb.gov.cn%2Fxxgk%2Fxxgkml%2Fxxgk_3%2Fxxgk_3_2%2Fxxgk_3_3_1%2F200906%2FP020090606407074214574.pdf&ei=GCUFSub7O5yknQPR5_XYBA&usg=AFQjCNEmsLgQSp5PdoD9vvCkS9yEavVX1Q&sig2=XYKe-ti0Szze9LgW_FtXdw

des Staatsrates kaum praktisch durchführbaren Charakter hat, da er nicht explizit die lokalen Führungskader in die Verantwortung.¹³⁹ Die darin formulierten Prinzipien, sind kaum mit entsprechenden gesetzlichen Bestimmungen unterfüttert.¹⁴⁰ Das Verantwortlichkeitssystem hat deshalb in vielen Fällen nicht dazu geführt, dass die lokale Führung für Umweltverschmutzung zur Verantwortung gezogen wird, sondern dass sie diese auf die lokalen Umweltschutzbüros abwälzen kann: „Bei der Suche nach den Schuldigen für Umweltverschmutzung sind am Ende meistens die Führer der lokalen Umweltschutzbüros oder bestenfalls die für Umweltschutz verantwortlichen Kader in der Zentralregierung verantwortlich. Die hauptsächlich verantwortlichen Führer der Lokalregierung hingegen werden nicht zur Rechenschaft gezogen“ (在环境污染的责任追究方面，最后受到责任追究的多是基层环保部门的领导，充其量不过是地方政府分管环保的领导，而应该受到追究的地方政府主管领导并没有受到追究).¹⁴¹

Konfliktive Anreize erschweren effektives Umweltverantwortlichkeitssystem

Die höchste Barriere einer effektiven Kontrolle des Umweltverhaltens lokaler Regierungen ist, dass der Umweltschutz nur ein Kriterium unter vielen im Kaderbewertungssystem ist. Die Anreize, diesen aktiv und prioritär umzusetzen, sind folglich gering. So schreibt Elizabeth Economy: „One of the problems is that local officials have few incentives to place a priority on environmental protection. Even as Beijing touts the need to protect the environment, Premier Wen has called for quadrupling the Chinese economy by 2020.“¹⁴²

Noch 2005 orientierte sich der Kriterienkatalog an siebzehn Punkten aus drei Oberkategorien, nur einer dieser Punkte nahm Bezug auf den Umweltschutz für die Bewertung der Kader.¹⁴³ In ihrem Einfluss auf die Leistungsbewertung sind ökologische Kriterien gegenüber wirtschaftlichen Faktoren und der Wahrung sozialer Stabilität sekundär.¹⁴⁴ Mit dem Kaderbewertungssystem existiert zwar ein Instrument zur effektiven Kontrolle der lokalen Kader, mehrere konfliktive Zielsetzungen kann dieses System aber nicht effektiv übermitteln.¹⁴⁵ Lokale Führer müssen deshalb die Zielsetzungen der Verschmutzungskontrolle gegenüber anderen politischen Prioritäten, unter Berücksichtigung ihrer begrenzten finanziellen Mittel, abwägen.¹⁴⁶ Wang und Qin konstatieren deshalb, dass trotz der Einführung des Umweltverantwortungssystems bei der Kaderbewertung immer noch die Formel „Entwicklung wiegt schwer, Umweltschutz wiegt leicht“ (Zhong fazhan qing huanbao 重发展轻环保) gelte.¹⁴⁷

Diese konfliktiven Anreize wirken zusammen mit den fiskalischen Dezentralisierungsprozessen und den starken horizontalen Abhängigkeitsstrukturen lokaler Umweltschutzbüros von lokalen Regierungen. Daraus entstehen starke Ermöglichungsbedingungen zur Vernachlässigung.

¹³⁹ Hinzu kommt, dass die Überprüfung der lokalen Führungskader durch lokale Beamte durchgeführt wird. Diese unterstehen also formal denjenigen, die sie überwachen sollen, was eine allzu aggressive Kontrolle ausschließt. Siehe: Huang: Administrative Monitoring in China: S. 842.

¹⁴⁰ Wang / Qin: Huanjing zhifa: Ying cong fengbao shi zhuan xiang zhiduhua: S. 43.

¹⁴¹ Ebenda

¹⁴² Economy, Elizabeth (2007): The Great Leap Backward. In: Foreign Affairs, Nr. 86/5: S. 38-59.

¹⁴³ Luo Hui 罗晖: Zhongguo jianli dangzheng lingdao ganbu huanbao zhengji kaohe zhidu 中国建立党政领导干部环保政绩考核制度 (China etabliert im Umweltschutz ein Zielverantwortlichkeitssystem für Führungskader in Staat und Partei). In: Keji ribao 科技日报, 2.3.2005. Online unter: <http://www.cas.cn/10000/10011/10003/2005/89143.htm>

¹⁴⁴ Heberer, Thomas / Senz, Anja (2008): Chinas Umweltpolitik zwischen Implementationsproblemen und internationaler Kritik: S. 575. In: Zeitschrift für Umweltpolitik und Umweltrecht, Nr. 4/2008: S. 567-589.

¹⁴⁵ Edin: State Capacity and Local Agent Control; S. 51.

¹⁴⁶ Lo / Tang: Institutional Reform, Economic Changes, and Local Environmental Management in China: S. 202-203.

¹⁴⁷ Wang / Qin: Huanjing zhifa: Ying cong fengbao shi zhuan xiang zhiduhua: S. 43.

gung der Verschmutzungskontrolle und der vorrangigen Verfolgung wirtschaftlicher Entwicklungsziele.

Lokaler Protektionismus als Folge komplexer Abhängigkeitsstrukturen

Nicht selten bedingen diese konfliktiven Anreize deshalb einen „lokalen Protektionismus“, der lokale und kurzfristige Interessen vor das langfristige, nationale Interesse des Umweltschutzes stellt.¹⁴⁸ Die Implementation der Bestimmungen zur Verschmutzungskontrolle ist in hohem Maße abhängig vom lokalen wirtschaftlichen und sozialen Kontext.¹⁴⁹ Denn nur durch die Förderung der lokalen Wirtschaft erhalten Lokalregierungen über Steuereinnahmen oder direkte Beteiligungen an den Unternehmensgewinnen die finanziellen Ressourcen zur Aufrechterhaltung der lokalen Bürokratie und zur Erfüllung anderer Politikvorgaben der höheren Ebenen.¹⁵⁰ Eine strikte Umsetzung der Verschmutzungskontrolle wird hingegen häufig als Gefahr für diese Einnahmen wahrgenommen.

Zudem ist die politische Unterstützung durch die lokale Bevölkerung und Eliten, vom Bauern bis zum Unternehmer, auch in China stark von der lokalen Legitimität der Kader abhängig. Eine formalistische Verschmutzungskontrolle kann im lokalen Kontext den Verlust des Arbeitsplatzes oder der wirtschaftlichen Grundlage bedeuten.¹⁵¹ So werden die Gründe für das Entstehen von lokalem Protektionismus bei van Rooij neben den nachteiligen Anreizen des Kaderbewertungssystems auf „komplexe Interdependenzketten“ zurückgeführt. Sie treten besonders in wirtschaftlich schwach entwickelten Gebieten auf, wo für den Großteil der lokalen Akteure keine alternativen Konzepte zur Sicherung der wirtschaftlichen Basis existieren.

¹⁴⁸ Das Problem des lokalen Protektionismus hat zahlreichen Eingang in die Literatur gefunden. Siehe dazu etwa: Vermeer: Industrial Pollution in China and Remedial Policies: S. 953. Oder: Bachner, Brian (1996): Regulating Pollution in the People's Republic of China: An Analysis of the Enforcement of Environmental Law: S. 384. In: Colorado Journal of International Environmental Law and Policy, Nr. 3 77: S. 373-408. Oder: Ma / Ortolano: Environmental Regulation in China, S. 63.

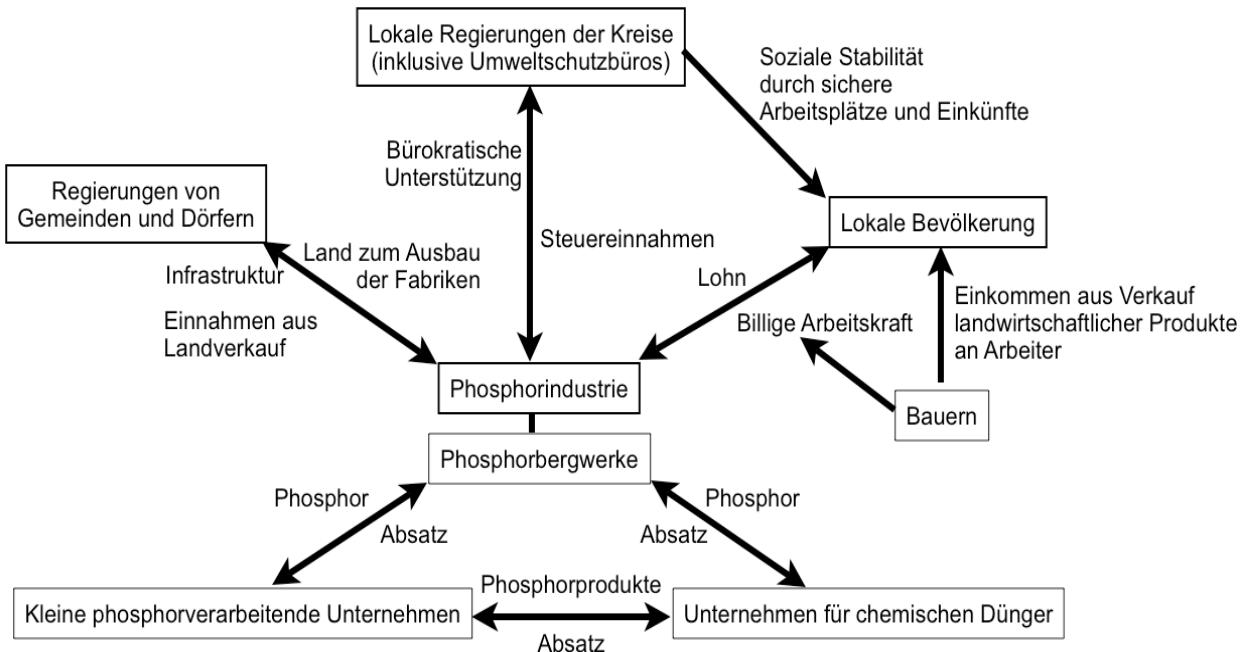
¹⁴⁹ Van Rooij: Implementing Environmental Law in China: S. 61.

¹⁵⁰ Liu Silong: Huanjing zhifa tizhi zhangai ji xiaochu duice: S.1. Die zur Aufrechterhaltung der bürokratischen Strukturen verwendeten Mittel werden als „吃饭的钱“ (Chi fan de qian), die zur Finanzierung von öffentlichen Gütern und Dienstleistungen als „办事的钱“ (Ban shi de qian) bezeichnet. Besonders die Ausgaben für die Bürokratie sind seit Mitte der achtziger Jahre stark gestiegen. Siehe dazu: Oi / Zhao: Fiscal Crisis in China's Townships: S. 80-81.

Die Abhängigkeit lokaler Regierungen von den Unternehmenssteuern ist seit den Steuerreformen von 1993 und 1994 noch einmal stark gestiegen, wonach 75 Prozent der Mehrwertsteuer und hundert Prozent der Konsumsteuer an die Zentrale gehen. Dadurch ist ein neuer Trend zum Lokalprotektionismus entstanden. Siehe dazu: Tsui / Wang: Between Separate Stoves and a Single Menu: S. 80. Für eine knappe Übersicht über die Verteilung der Steuereinnahmen zwischen lokaler und zentraler Regierungsebene siehe: Saich, Tony: Governance and Politics of China: S. 169.

¹⁵¹ Van Rooij: Regulating Land and Pollution in China: S. 270.

Grafik 2.6: „Komplexe Interdependenzkette am Beispiel der Phosphorindustrie im Gebiet des Tanglang Flusses in Yunnan¹⁵²



Dies illustriert das Beispiel der Phosphorindustrie im Gebiet des Tanglang Flusses (tanglang chuan 蟾螂川) südwestlich von Kunming (kunming shi 昆明市) in Grafik 2.6. Im konkreten Fall der Phosphor- und Düngerindustrie konnte eine große Düngerfabrik über Jahre hinweg illegal Schadstoffe ausstoßen, ohne dass die lokale Regierung oder das Umweltschutzbüro eingegriffen wären. Ein kleiner Eingriff in die Interdependenzkette hätte die soziale und wirtschaftliche Balance des ganzen Gebiets gefährdet. Einer strikten Umsetzung der nationalen Bestimmungen zur Verschmutzungskontrolle fehlt es deshalb nicht selten an lokaler Legitimität.¹⁵³

Alternative Ansätze zur Erhöhung der vertikalen Kontrollfähigkeit

Umweltmodellstädte und regionale Überwachungszentren

Die oben dargestellten Ermöglichungsbedingungen für eine ineffektive Kontrolle industrieller Verschmutzung sind jedoch keine Determinanten. Zentralregierung und Umweltministerium haben alternative Ansätze entwickelt, um die Verschmutzungsregulierung auf der lokalen Regierungsebene zu verbessern. Ein solcher Ansatz sind die 1996 eingeführten „Staatlichen Umweltmodellstädte“ (guojia huanjing baohu mofan chengshi 国家环境保护模范城市).¹⁵⁴ Bis heute wurde dieser Titel an 67 Städte verliehen.¹⁵⁵ Er stellt

¹⁵² Eigene Darstellung auf Grundlage der Fallstudie bei: Van Rooij: Implementing Environmental Law in China: S. 62.

¹⁵³ Van Rooij: Implementing Environmental Law in China: S. 63.

¹⁵⁴ 1996 wurde mit Zhangjiagang (张家港市) die erste Umweltmodellstadt benannt, fünf weitere folgten 1997 mit Shenzhen, Zhuhai, Weihai, Dalian und Xiamen (深圳, 珠海, 威海, 大连, 厦门). Siehe dazu auch die erste Bekanntmachung des Programms der Umweltschutzbehörde: Huanbao zong ju 环保总局 (1997): Guanyu kaizhan chuangjian guojia huanjing mofan chengshi huodong de tongzhi

einen Anreiz für lokale Regierungen dar, ihre Umweltbilanz sowie die Investitionen in den Umweltschutz zu erhöhen. Zudem stellen sie einen Kanal zur Übermittlung umweltpolitischer Prioritäten und zur Verbreitung des Konzepts der nachhaltigen Entwicklung durch die Zentralregierung dar. Mit dem elften Fünfjahresplan für den Umweltschutz wurden 26 Kriterien aufgestellt, die von den Bewerbern erfüllt werden müssen. Darunter finden sich, neben Investitionen von mindestens 1,7 Prozent des lokalen Haushaltes in den Umweltschutz, auch die Einhaltung der Verschmutzungsstandards durch Industrie und Unternehmen sowie die Aufnahme des Umweltverantwortlichkeitssystems in die Kaderbewertung.¹⁵⁶ Dieses Programm hat bisher dazu geführt, dass vor allem in den Regierungen entwickelter Städte wie Guangzhou, Dalian, oder Chengdu ein größerer Schwerpunkt auf die Bekämpfung der Umweltauswirkungen ihres wirtschaftlichen Wachstums gelegt wird und die Ausgaben für den Umweltschutz angehoben wurden.¹⁵⁷ Interessant ist, dass der Titel der Umweltmodellstadt nur an Städte verliehen wird, in denen sowohl die durchschnittliche Wirtschaftsleistung pro Kopf als auch die Wachstumsraten die nationalen Durchschnittswerte übersteigen. Zum Modell für wirtschaftlich schwach entwickelte Regionen oder ländliche Gebiete taugt das Programm nur begrenzt.

Vielmehr steht zu vermuten, dass durch die Modellstädte die Vereinbarkeit von hohem Wirtschaftswachstum und Umweltschutz demonstriert werden soll. Leider scheint dem Umweltschutz dabei die kleinere Rolle zuzukommen. Der Fall der Stadt Yixing (yixing shi 宜兴市) in Jiangsu offenbart die Schwächen dieses Ansatzes. 2006 zur Modellstadt gekürt sorgt die Stadt am Tai-See (tai hu 太湖) im Sommer 2007 für Schlagzeilen. Die illegalen Emissionen hunderter kleiner Chemieunternehmen im Stadtgebiet von Yixing lösten eine Algenpest im Taihu aus. Diese waren von der Stadtregierung jahrelang geduldet worden. Gegen einen Umweltaktivisten, der versuchte auf die Verschmutzung des Sees hinzuweisen, ging die lokale Regierung hingegen mit großer Härte vor.¹⁵⁸

Yixing zeigt nicht nur die fragwürdige Bedeutung des Titels der Umweltmodellstadt. Das Beispiel der Stadt offenbart außerdem die „Doppelrealitäten im Berichtswesen“. Danach lei-

关于开展创建国家环境保护模范城市活动的通知 (Mitteilung über die Kampagne zum Aufbau von Umweltmodellstädten). Online unter: http://www.zhb.gov.cn/info/gw/huanban/199701/t19970104_73017.htm

¹⁵⁵ Einen Überblick bietet die Internetseite des Programms: <http://www.zhb.gov.cn/cont/mhcity/>

¹⁵⁶ Eine komplette Darstellung der Kriterien für den Zeitraum des 11. Fünfjahresplans findet sich hier: Shiyi wu guojia huanjing baohu mofan chengshi kaohe zhibiao 十一五国家环境保护模范城市考核指标 (Kriterien des elften Fünfjahresplans zur Evaluation von Modellstädten für den Umweltschutz). Online unter: <http://www.hacz.gov.cn/chuzhou//showinfo/showinfo.aspx?infoid=c500ae45-c733-4bd9-96ed-6da12f44a61e&siteid=1&categoryNum=15>.

Erklärt werden die Kriterien hier genauer: Cujin chengshi fazhan geng hao geng kuai - shiyi wu guojia huanjing baohu mofan chengshi kaohe zhibiao jiedu 促进城市发展更好更快 “十一五”国家环保模范城市考核指标解读 (Schnellere und bessere Fortentwicklung der Stadtentwicklung - Erklärung der Kriterien des elften Fünfjahresplans zur Evaluation von Modellstädten für den Umweltschutz). In: Zhongguo huanjing bao 中国环境报, 17.1.2008. Online unter: http://www.mep.gov.cn/cont/mhcity/cjmfcs/cmgzsc/200701/t20070117_99711.htm.

Die Kriterien wurden im Oktober 2008 leicht verändert, mehr dazu bei: Chuangmo zhibiao zuo le na xie diaozheng? Zhongdian zhibiao diaozheng jiedu 创模指标做了哪些调整?重点指标调整解读 (Welche Anpassungen wurden bei den Kriterien zur Gründung von Umweltmodellstädten vorgenommen? Erklärung der Anpassung der Schwerpunkt kriterien). In: Zhongguo huanjing bao 中国环境报, 9.10.2008. Online unter: http://www.mep.gov.cn/cont/mhcity/cjmfcs/cmgzsc/200810/t20081009_129809.htm

¹⁵⁷ Lo, Carlos Wing-hung / Fryxell, Gerald E. / Wong, Wilson Wai-ho (2006): Effective Regulations with Little Effect? The Antecedents of the Perceptions of Environmental Officials on Enforcement Effectiveness in China: S. 405. In: Environmental Management, Nr. 38/3: S. 388-410.

¹⁵⁸ Für eine ausführliche Aufarbeitung der Verschmutzung des Taihu und die Rolle der Stadtregierung von Yixing siehe: Kahn, Joseph: In China, a Lake's Champion Imperils Himself. In: The New York Times, 14.10.2007. Online unter: <http://www.nytimes.com/2007/10/14/world/asia/14china.html?pagewanted=all>

ten untere Verwaltungsebenen nur selektive Daten an die oberen Regierungsebenen weiter. Damit sorgen sie für ein Informationsdefizit auf den oberen Ebenen. Daraus resultierenden enorme Probleme des Umweltschutzministeriums, die lokale Verschmutzungssituation, selbst in „Modellstädten“, korrekt einzuschätzen.¹⁵⁹ Im Kontext dieser Probleme können die Umweltmodellstädte nicht als effiziente Politikinnovation bezeichnet werden. Ihre Anreizwirkung für nachhaltiges Wirtschaften bleibt begrenzt.

Ein anderer Ansatz setzt auf die Steigerung der zentralen Überwachungsfähigkeit. Zwischen 2006 und 2008 wurden deshalb sechs regionale Überwachungszentren (huanjing baohu ducha zhongxin 环境保护督查中心) eingerichtet.¹⁶⁰ Sie unterstehen dem nationalen Umweltschutzministerium und sollen diesem ermöglichen, die im elften Fünfjahresplan als bindende Vorgaben¹⁶¹ (yueshu xing zhibiao 约束性指标) festgelegten Reduktionen des Schadstoffausstoßes in den Regionen genauer zu verfolgen.¹⁶² Im Mittelpunkt steht dabei die Überprüfung der von der lokalen Ebene weitergeleiteten Berichte und Angaben über Emissionsreduktionen.¹⁶³

Dabei bleibt allerdings unklar, in welchem administrativen Verhältnis diese Zentren zu den lokalen Umweltschutzbüros stehen.¹⁶⁴ Ihre Personalstärke ist zudem mit dreißig bis vierzig Mitarbeitern knapp bemessen.¹⁶⁵ So hat die Einrichtung die Überwachungskapazität des Umweltschutzministeriums vis-à-vis der Lokale durch die Etablierung der Überwachungszentren zwar gestärkt und den Druck der Überprüfungen auf lokale Regierungen erhöht. Die grundlegende Asymmetrie der Kontrollkapazitäten und Abhängigkeiten im Verhältnis von lokalen Regierungen, Umweltshutzbüros und Umweltschutzministerium konnten diese Ansätze bisher nicht auflösen.

¹⁵⁹ Vergleiche: Heberer / Senz: Chinas Umweltpolitik zwischen Implementationsproblemen und internationaler Kritik: S.576.

¹⁶⁰ Siehe: Huanbao zong ju 环保总局 (2006): Guanyu yinfa zong ju huanjing baohu ducha zhongxin zujian fangan de tongzhi 关于印发总局环境保护督查中心组建方案的通知 (Mitteilung über die Herausgabe des Plans zur Errichtung von Überwachungszentren für den Umweltschutz durch die nationale Umweltschutzbehörde). Online unter:

http://www.zhb.gov.cn/info/gw/huanban/200607/t20060708_78477.htm

¹⁶¹ Siehe zu den bindenden Vorgaben die Definition des Umweltschutzministeriums unter:
http://www.zhb.gov.cn/cont/wrjp/xgzhsh/200802/t20080228_118765.htm

¹⁶² Eine detaillierte Auflistung der Aufgaben der sechs regionalen Überwachungszentren findet sich online unter:
<http://www.ecesc.gov.cn/about/3.asp>

¹⁶³ Interessant ist im Kontext der Überwachungszentren die signifikante Diskrepanz zwischen den Darstellungen in chinesischsprachigen und englischen Artikeln, wobei letztere wesentlich expliziter auf die Problemlage eingehen. Vergleiche dazu etwa: Ma Yujia: China intensifies regional environmental supervision. Auf: china.org.cn, 19.12.2008.

Online unter: http://china.org.cn/environment/news/2008-12/19/content_16977637_3.htm.

Und: Zou Jingzhao 邹静昭: Zhang Lijun zai huabei ducha zhongxin jiepai yishi shang qiangdiao jianquan jian-guan tizhi – qianghua duchazhineng 张力军在华北环保督查中心揭牌仪式上强调健全监管体制 - 强化督查职能 (Bei der Eröffnungszeremonie des Überwachungszentrums für Nordchina hob Zhang Lijun die Vervollkommnung des Überwachungssystems hervor - Stärkung der Überwachungskompetenzen). In: Zhongguo huanjing bao 中国环境报, 18.12.2008. Online unter: <http://www.yhepb.gov.cn/Item/1799.aspx>

¹⁶⁴ McElwee, Charles: MEP's Regional Centers. Auf: chinaenvironmentallaw.com, 22.12.2008. Online unter: <http://www.chinaenvironmentallaw.com/2008/12/22/meps-regional-centers/#more-889>

¹⁶⁵ Fu Guang 夏光: Dui sheli quyu huanbao ducha zhongxin de sikao 对设立区域环保督查中心的思考 (Überlegungen über die Errichtung regionaler Überwachungszentren). In: Zhongguo huanjing bao 中国环境报, 28.8.2008. Online unter: http://www.geoenv.cn/lrm_article/ff/5348.html

Kampagnen: Letzte Instanz zur Durchsetzung der Verschmutzungskontrolle

Mit der „Entscheidung über einige Fragen des Umweltschutzes“ (guanyu huanjing baohu ruogan wenti de jueing 关于环境保护若干问题的决定) von 1996 hat der Staatsrat ein alternatives Instrument der lokalen Verschmutzungskontrolle eingeführt. Unter Umgehung der regulären Strukturen können in Kampagnen selektive Ziele der Verschmutzungskontrolle umgesetzt werden. Seit 1996 wurden jedes Jahr zwischen April und September so genannte „Umweltstürme“ (huanjing fengbao 环境风暴) mit politischer Rückendeckung der Zentralregierung gestartet.¹⁶⁶ Auch hier liegt die Verantwortung zur Umsetzung bei den lokalen Regierungen. Allerdings zwingt der hohe politische Druck die verschiedenen lokalen Regierungsorganisationen zur effektiven Zusammenarbeit.¹⁶⁷ So erwirkte die „Fünfzehn Kleine“-Kampagne (shi wu xiao 十五小) im Jahr 1996 die Schließung von 60000 stark verschmutzenden Kleinunternehmen.¹⁶⁸ Die Kampagne zur „Erreichung zweier Standards“ (shuang da biao 双达标) richtete sich zwischen 1996 und 2001 gegen Großunternehmen, deren Emissionen nationale Standards überschritten.¹⁶⁹ Konnten diese ihre Emissionen nicht bis Ende des Jahres 2000 reduzieren so wurden sie geschlossen.¹⁷⁰ Diese Kampagnen haben in selektiven Bereichen und an regionalen Brennpunkten große Erfolge erzielt und lokale Widerstände überwunden. Besonders große Wirkung entfalteten sie, wenn die Resultate ihrer Umsetzung an die Bewertung der Kaderevaluation gekoppelt wurden und starke Aufmerksamkeit in den nationalen Medien erhielten.¹⁷¹

Kann die Zentralregierung über Kampagnen also die lokale Umsetzung der Verschmutzungskontrolle effektiv kontrollieren? Sicherlich bewirken die Kampagnen aufgrund des politischen Drucks der Zentralregierung eine verstärkte Regulierungstätigkeit auf der lokalen Ebene. Sie ermöglichen auch die Überwindung des „lokalen Protektionismus“. So haben die Umweltstürme kurzfristig große Erfolge erzielt. Ihre Wirkung bleibt jedoch örtlich selektiv und zeitlich begrenzt. Denn sie können die grundlegenden lokalen Interessenkonflikte nicht auflösen. Lokale Umweltschutzbüros müssen nach Ende der Kampagnen wieder die reguläre Verschmutzungskontrolle aufnehmen. Dabei fallen sie in ihre Abhängigkeit von den lokalen Regierungen zurück. Nicht selten sind sie mit einer hohen Rückfallquote bei den Unternehmen konfrontiert, die während Kampagnen geschlossen wurden und nach deren Ende die Produktion wieder aufnehmen.¹⁷² So lag die Rate der Betriebe, die ihre Produktion nach Ende der

¹⁶⁶ Eine weitere Kampagne (Shuang da biao 双达标) lief von 1996 bis 2001 und zielt auf größere Unternehmen ab. Siehe für ein Beispiel einer aktuellen Kampagne Abschnitt 7 des folgenden Dokuments: Ministry of Environmental Protection: The State of the Environment of China in 2008. Online unter: http://english.mep.gov.cn/News_service/news_release/200906/t20090618_152932.htm

¹⁶⁷ Van Rooij: Implementing Environmental Law in China: S. 66.

¹⁶⁸ Die Ankündigung der Kampagne findet sich im vierten Absatz des Dokuments Guanyu huanjing baohu ruogan wenti de jueing.

¹⁶⁹ Eine sehr aufschlussreiche Analyse zu den Kampagnen Shiwu xiao (十五小) und Shuang da biao kommt von Benjamin van Rooij. Darin betont er zwar auch ihre kurzfristige Wirkung, weist jedoch auch darauf hin, dass Kampagnen oftmals das einzige Instrument zu einer wirkungsvollen Durchbrechung der lokalen Blockaden der Verschmutzungskontrolle darstellen. Deshalb können aus den Erfahrungen mit Kampagnen wertvolle Lehren für die reguläre Regulierungsarbeit gezogen werden. Siehe dazu: Van Rooij, Benjamin (2002): Implementing Chinese Environmental Law Through Enforcement: The Shiwu Xiao and Shuang Dabiao Campaigns: S. 171-178. In: Chen, Jianfu et al. (Hrsg.): Implementation of Law in the People's Republic of China. Den Haag, 2002: S.149-178.

¹⁷⁰ Van Rooij: Implementing Environmental Law in China: S. 66.

¹⁷¹ Van Rooij: Implementing Environmental Law in China: S. 68.

¹⁷² Siehe etwa: Zhu Bozhu 朱博佳: Wuran fantan bichu huanbao fengbao 污染反弹逼出环保风暴 (Der Kampf gegen Umweltverschmutzung macht „Umweltstürme“ zwingend notwendig). Auf: Anhui zai xian 安徽在线, 21.4.2009. Online unter: <http://ah.anhuinews.com/system/2009/04/21/002244626.shtml>. Außerdem: Van Rooij: Implementing Environmental Law in China: S. 68.

Umweltkampagne wieder aufnahmen, im Jahr 2001 nach offiziellen Angaben bei circa dreißig Prozent.¹⁷³

Fazit

Die Analyse der zentral-lokalen Beziehungen und ihrer Bedeutung für die Verschmutzungskontrolle ergibt folglich ein gemischtes Fazit. Trotz der Dezentralisierung fiskalischer und politischer Vollmachten im Zuge der Reformpolitik hat sich die Zentralregierung mit dem Kaderbewertungssystem und den Zielverantwortlichkeitsverträgen starke Instrumente zur Kontrolle der lokalen Regierungsebene bewahrt. Ihre Bedeutung für die Verschmutzungskontrolle ist allerdings gering, da Umweltkriterien kaum effektiven Einfluss auf die Bewertung lokaler Kader besitzen. Darüber hinaus schwächen die vielfältigen Zielsetzungen der Zentralregierung den Effekt der Umweltverantwortlichkeitsverträge ab. Das Primat eines fortgesetzten Wirtschaftswachstums steht dabei im Konflikt mit einer aktiven und effektiven Verschmutzungskontrolle.

Da lokale Umweltschutzbüros in starker Abhängigkeit zu den jeweiligen Lokalregierungen stehen, unterstehen sie auch ihrer Prioritätensetzung. Tendenzen zu einem lokalen Protektionismus kurzfristiger Wirtschaftsinteressen schwächen die Verschmutzungskontrolle zusätzlich. Die Erhöhung des externen Drucks auf lokale Führungskader, Zielsetzungen der Verschmutzungskontrolle effektiv zu erreichen, genügt folglich nicht, um die lokalen „Traktionsprobleme“ wirkungsvoll zu beheben. Zudem scheitert die Regulierung der industriellen Verschmutzung in wirtschaftlich gering entwickelten Gebieten an „komplexen Interdependenzenketten“. Aber auch alternative Ansätze, etwa die Einführung von „Umweltmodellstädten“ und der Aufbau regionaler Überwachungszentren, haben bisher nur begrenzte Wirkung entfaltet.

Schließlich konnten Kampagnen durch die Umgehung der regulären administrativen Strukturen und unter hohem politischem Druck beachtliche Resultate erzielen. Ihre Wirkung war jedoch auf selektive Bereiche beschränkt und wenig nachhaltig. Die zentral-lokalen Beziehungen bleiben deshalb ein wichtiges Spannungsfeld der chinesischen Verschmutzungskontrolle.

2. Akteure

Das chinesische System der Verschmutzungskontrolle erlegt den lokalen Umweltschutzbüros und ihren Beamten eine große Verantwortung für die Umsetzung der nationalen Zielsetzungen auf. Aber, so schreiben Howlett und Ramesh: „Implementation involves much more than simply executing previous decisions or matching goals with means.“¹⁷⁴ So hat die Analyse der Institutionen der chinesischen Verschmutzungskontrolle gezeigt, dass trotz des Ausbaus der Organisationsstrukturen und der Gesetzgebung, der grundlegenden Stärkung lokaler Kapazitäten sowie Versuchen der Zentralregierung, lokalen Führern Anreize zur Verbesserung ihrer Umweltbilanz zu setzen, zahlreiche Hindernisse fortbestehen, die eine wirkungsvolle Umsetzung der Verschmutzungskontrolle behindern. Gleichzeitig suggeriert die Analyse, dass die

¹⁷³ Guojia huanjing bao hu zong juzhang Xie Zhenhua 国家环境保护总局局长解振华: Zai quan guo kaizhan yansu chachu huanjing weifa xingwei zhuan xiang xingdong dianshi dianhua huiyi shang de jianghua 在全国开展严肃查处环境违法行为专项行动电视电话会议上的讲话 (Rede auf der außerordentlichen nationalen Video- und Telefonkonferenz zur Entwicklung strenger Praktiken zur Verfolgung und Bestrafung von Umweltvergehen). Auf: Zhongguo huanjing jiancha zai xian 中国环境监察在线, 23.5.2001. Online unter: <http://www.zhb.gov.cn/epi-sepa/gzdt/wenzhang/y06.htm>

¹⁷⁴ Howlett / Ramesh: Studying Public Policy: S. 203.

Wurzel der Implementationsprobleme in der Abhängigkeit der Umweltschutzbüros von den lokalen Regierungen liegt. Lokale Interessen verhindern demnach eine effektive Kontrolle industrieller Verschmutzung.

Doch der Blick auf die Institutionen bietet nur ein unvollständiges Bild, da die lokale Umsetzung der Umweltpolitik in Interaktionsprozessen verläuft. Die institutionelle Perspektive auf die chinesische Verschmutzungskontrolle bleibt entgegen der Prozesshaftigkeit des lokalen Umweltschutzes statisch und kann die beträchtlichen lokalen Unterschiede bei der Umsetzung der staatlichen Verschmutzungskontrolle nur unzureichend abbilden.¹⁷⁵ So stellt Benjamin van Rooij nach der Analyse zahlreicher Fallstudien fest, in denen er die Wirkung einer verschärften Gesetzgebung auf die Einhaltung von Verschmutzungsstandards untersucht: „In (...) cases of compliance with pollution regulation, law-abiding behavior did not have single recurring causes, but rather, was case based and the result of interplay between different actors and factors.“¹⁷⁶

Davon ausgehend wird deshalb in diesem Teil der Arbeit argumentiert, dass eine erfolgreiche Verschmutzungskontrolle in China nicht einzig von institutionellen Faktoren abhängt. Auch der Einfluss lokaler Regierungen erklärt die Effektivität der Verschmutzungskontrolle nicht allein. Vielmehr muss eine lokale Perspektive einbezogen werden, um die Probleme bei der Umsetzung der Verschmutzungskontrolle zu erfassen. Dazu wird im folgenden Abschnitt die Organisationskapazität der Umweltschutzbüros und das Potenzial einer stärkeren gesellschaftlichen Beteiligung an der lokalen Verschmutzungskontrolle herausgearbeitet. Es sind dies zwei wichtige Faktoren, welche die Fähigkeit der lokalen Umweltschutzbüros, die Bestimmungen der Verschmutzungskontrolle durchzusetzen, erheblich beeinflussen.¹⁷⁷ Denn eine effektive lokale Verschmutzungskontrolle durch die Umweltschutzbüros ist das Ergebnis eines komplexen, lokal spezifischen Zusammenspiels von Kontextfaktoren, Institutionen und Akteuren.

2.1 Organisatorische Kapazität der lokalen Umweltschutzbüros

Die Frage nach der Effektivität der chinesischen Verschmutzungskontrolle erfordert eine genaue Analyse ihrer lokalen Kontexte und der dynamischen Prozesse ihrer Umsetzung. Um die Rolle der lokalen Umweltschutzbüros in diesen Prozessen zu verstehen, ist es unablässig, ihre organisatorische Kapazität zu analysieren. In welchem Maße sind die Büros überhaupt in der Lage, die an sie gerichteten Anforderungen zu erfüllen? Zur Beantwortung dieser Frage werden hier zwei zentrale Variablen zur Bestimmung der Organisationskapazität analysiert: Die Personalsituation lokaler Umweltschutzbüros und ihr verfügbares Budget. Dadurch soll die tatsächliche Kapazität lokaler Umweltschutzbüros, mit einem Schwerpunkt auf der Kreisebene, genauer eingegrenzt werden. Zwar kann mit dieser Analyse der Organisationskapazität die lokale Varianz der Implementationsprozesse noch nicht abgebildet werden. Der Blick auf die

¹⁷⁵ Vergleiche zum Problem einer zu statischen Erfassung der Implementationsprobleme im chinesischen Umweltschutz: Van Rooij / Lo: A Fragile Convergence.

¹⁷⁶ Van Rooij: Regulating Land and Pollution in China: S. 168.

¹⁷⁷ Natürlich sind mit dem Fokus auf diese beiden Faktoren nicht alle bedeutenden Kontextfaktoren erfasst, die Einfluss auf den Erfolg der Regulierungstätigkeit lokaler Umweltschutzbüros ausüben. Besonders bleibt die unternehmerische und wirtschaftliche Seite fast gänzlich unberücksichtigt: Variablen wie die Struktur der lokalen Wirtschaft, Art, Zahl und Größe der regulierten Unternehmen, die wirtschaftliche Struktur eines Verwaltungsgebiets sowie die Art der Beziehungen zwischen Lokalregierung, Umweltschutzbüro und Unternehmen müssten in eine umfassende Analyse lokaler Implementationsprozesse einbezogen werden. Im Rahmen dieser Arbeit muss jedoch aufgrund der Komplexität des Themas eine inhaltliche Einschränkung vorgenommen werden.

organisatorische Kapazität gibt jedoch, ausgehend von den Umweltschutzbüros, wichtige Hinweise auf die Probleme lokaler Implementation. Nur vor diesem Hintergrund werden dann die spezifischen Einzelfälle verständlich.

Bedeutung der Organisationskapazität für die lokale Verschmutzungskontrolle

Wie oben geschildert wirkt sich die Prioritätensetzung der lokalen Regierungen über horizontale Abhängigkeitsstrukturen stark auf die Fähigkeit der Umweltschutzbüros aus, effektive Verschmutzungskontrolle zu betreiben. Ohne eine ausreichende Anzahl und Qualifikation der Beamten, hinreichendes Budget und technische Ausrüstung wie Fahrzeuge und Überwachungstechnik, sind diese nicht in der Lage, die lokale Industrie nachhaltig zu kontrollieren, Beschwerden von Bürgern nachzugehen oder überraschende Inspektionen durchzuführen. Die Organisationskapazität bezeichnet somit nichts anderes als die Fähigkeit der Umweltschutzbüros, mit den zur Verfügung stehenden Ressourcen die staatlichen Vorgaben der Verschmutzungskontrolle lokal umzusetzen.

Li Xuehui, Beamter im Umweltschutzbüro des Kreises Badong (badong xian 巴东县) in Hubei, formuliert dies so: „Für die Umweltschutzbehörden auf den unteren Ebenen, besonders auf der Ebene der Kreise, gilt, dass ihr Verwaltungsgebiet ausgedehnt, die Gegenstände ihrer Regulierungstätigkeit zahlreich und die Fälle der Gesetzesimplementation vielfältig sind. Das Sammeln von Beweisen, etwa für Untersuchungen und zur Bearbeitung einzelner Fälle, beansprucht sehr viel Arbeitskraft und finanzielle Ressourcen. Das können Umweltschutzbehörden mit geringer Personal- und Budgetausstattung nur schwerlich leisten und manchmal können sie nicht anders, als Teile ihrer Vollmachten zu vernachlässigen, um den normalen Betrieb ihrer Behörde zu gewährleisten“ (基层环保部门，特别是县级环保部门，管辖的区域广，管理的对象多，执行的案件杂，调查取证、办案等工作要花费大量的人力和财力，这使原本人力和财力不足的环保部门难以承受，有时不得不放弃部分职权，以求机关正常运转).¹⁷⁸

Personalsituation der lokalen Umweltschutzbüros

Die Personalsituation lokaler Umweltschutzbüros ist deshalb eine wichtige Variable, da sie Aufschluss darüber gibt, ob die in der Überwachung von Industrieunternehmen beschäftigten Beamten diese tatsächlich effektiv kontrollieren können. Denn das Umweltverhalten von Unternehmen ist eng mit der Häufigkeit der Inspektionen durch Beamte der lokalen Umweltschutzbehörden verknüpft.¹⁷⁹ Nur durch ausreichendes Personal können lokale Umweltschutzbüros eine hohe Frequenz an Inspektionen der Unternehmen in ihrem Verwaltungsgebiet aufrechterhalten.

Allgemein zeigen die nationalen Zahlen einen starken Zuwachs der gesamten Mitarbeiterzahl in den Umweltschutzbehörden der verschiedenen Verwaltungsebenen.¹⁸⁰ Doch diese aggre-

¹⁷⁸ Zitiert aus: Li Xuehui 李学辉: Jiceng zhifa chengben gao zenme ban? 基层执法成本高怎么办? (Was ist bei hohen Implementationskosten auf der Basisebene der Verwaltung zu tun?). Auf: Zhongguo huanjing wang 中国环境网, 23.7.2009. Online unter: http://www.cenews.com.cn/xwzx/fz/qt/200907/t20090723_619888.html

¹⁷⁹ Dasgupta, Susmita / Laplante, Benoit / Mamingi, Nlandu / Wang, Hua (2000): Industrial Environmental Performance in China: The Impact of Inspections. The World Bank Policy Research Working Paper 2285. Washington, 2000: S. 21. Und: Van Rooij / Lo: A Fragile Convergence: S. 22. Hier belegen die Autoren anhand von Aggregatdaten auf Provinzebene eine signifikante Korrelation von Mitarbeiterzahl und der Anzahl an verhängten Sanktionen.

¹⁸⁰ Siehe dazu Grafik 2.1 auf Seite 33: Die gesamte Personalstärke betrug im Jahr 1997 noch 103180 Angestellte und 2007 bereits 176988. Auf der Kreisebene stieg die Zahl seit 1997 von 59359 Beamten auf 118751 im Jahr 2007.

gierten Zahlen sind irreführend, denn es gibt durchaus große Unterschiede nach Regionen und Ebenen. So haben Büros im entwickelten, östlichen Landesteil entlang der Küste durchschnittlich mehr Personal als solche in Inlandsgebieten.¹⁸¹ Zieht man zu den nationalen Aggregatdaten eine Aufschlüsselung nach Verwaltungsebenen hinzu, so werden die erheblichen Differenzen der Personalsituation noch deutlicher. Eine umfangreiche Studie von 85 Umweltschutzbüros auf den Ebenen der Provinzen, Städte und Kreise aus dem Jahr 2006 erlaubt einen solchen Einblick.¹⁸² Daraus wird ersichtlich, dass auf der Ebene der Kreise in den untersuchten Büros durchschnittlich nur insgesamt 35 Mitarbeiter angestellt sind.¹⁸³ Xu und Swanson verweisen darauf, dass diese Beamten, besonders im ländlichen Raum, nicht selten unwegsame Gebiete von über tausend Quadratkilometern überwachen müssen.¹⁸⁴ Eine Studie der OECD von 2006 gibt für Gesamtchina sogar nur eine durchschnittliche Mitarbeiterzahl in den Büros der Kreisebene von 24 an.¹⁸⁵ Glaubt man der offiziellen Statistik des Umweltschutzministeriums für das Jahr 2008, so waren in diesem Jahr in den 2658 Umweltschutzbüros der Kreise insgesamt 49734 Beamte tatsächlich im Bereich der Inspektionen beschäftigt. Das ergibt lediglich einen Durchschnittswert von rund 18,7 Beamten pro Kreis.¹⁸⁶

Welche Zahlen man auch zu Grunde legt, so belegen sie doch alle eine knappe Personalsituation in der Verschmutzungskontrolle der Kreisebene. Der Arbeitsdruck auf den einzelnen Beamten ist extrem hoch. Nicht nur sehen sie einer Industrie gegenüber, die über Verwaltungsebene erheblicher Ausmaße verteilt ist. Darüber hinaus müssen die Beamten neben den Inspektionen zahlreiche weitere Aufgaben erfüllen.¹⁸⁷ Dies begrenzt ihre Fähigkeit industrielle Schadstoffemissionen zu überwachen erheblich. Die Inspektionsbilanz der Beamten ist deshalb vergleichsweise gering und Inspektionen von Unternehmen selten. So wird ein Unternehmen, das der Jurisdiktion eines Kreises unterliegt, nur halb so oft kontrolliert, wie eines, das der Jurisdiktion einer Stadt unterliegt.¹⁸⁸

¹⁸¹ Van Rooij / Lo: A Fragile Convergence: S. 22.

¹⁸² Lu Xinyuan 陆新元 / Dudek, Daniel J. / Qin Hu 秦沪 / Zhang Jianyu 张建宇 / Lin Hong 林红 / Yang Zijian 扬子江 / Wang Yuhong 王玉宏 (2006): Zhongguo huanjing zhifa nengli jianshe xianzhuang diaocha yu wenti fenxi 中国环境行政执法能力建设现状调查与问题分析 (Untersuchung der aktuellen Situation der Implementationskapazitäten der chinesischen Umweltbürokratie und Problemanalyse). In: Huanjing kexue yanjiu 环境科学研究, Nr. 19/2006: S. 1-11.

¹⁸³ Das ist immer noch weitaus mehr als die durchschnittliche „Personalerlaubnis“ (Bianzhi 编制) der in der Studie untersuchten Kreisregierungen von 27 Beamten. Zu beachten ist, dass die Kennziffer der Personalerlaubnis Aufschluss darüber gibt, wie viele Beamtengehälter durch die Budgetzuweisung der Lokalregierung bezahlt werden. Beschäftigt ein Umweltschutzbüro mehr Angestellte, so müssen die zusätzlichen Personalkosten vom verbleibenden Budget oder aus anderen Einnahmequellen gedeckt werden. Siehe: Lu et al: Zhongguo huanjing zhifa nengli jianshe xianzhuang diaocha yu wenti fenxi: S. 3.

¹⁸⁴ ¹⁸⁴ Xu, Swanson und Kuhn zeigen dies am Beispiel des Kreises Yuhuang (余杭) in Zhejiang (浙江省). Siehe: Swanson, Kate E. / Kuhn, Richard G. / Xu, Wei (2001): Environmental Policy Implementation in Rural China: A Case Study of Yuhang, Zhejiang: S. 487-488. In: Environmental Management, Nr. 27/4: S. 481-491.

¹⁸⁵ OECD: Environmental Compliance and Enforcement in China: S. 25.

¹⁸⁶ Zur Berechnung verwendete Zahlen entnommen aus: Guojia huanjing baohu zong ju jihua caizheng wu si: Quan guo huanjing tongji gongbao 2008 nian.

Es ist zu bedenken, dass hier möglicherweise nicht die tatsächliche Zahl der Angestellten eingerechnet ist, sondern die von den Lokalregierungen festgelegte Personalerlaubnis für Umweltschutzbüros der Kreisebene. Oft liegt die Zahl der tatsächlichen Angestellten jedoch höher. Siehe dazu: Lu et al: Zhongguo huanjing zhifa nengli jianshe xianzhuang diaocha yu wenti fenxi: S. 3.

¹⁸⁷ Andere Aufgaben der für die Implementation zuständigen Beamten umfassen etwa die Bewertung von Bauprojekten auf ihre Umweltverträglichkeit (Jianshe xiangmu diaocha 建设项目检查), die Überprüfung von Verschmutzungsangaben (Paiwu shenbao diaocha 排污申报检查), die Überprüfung der generellen Umweltqualität (Shengtai jiancha 生态监查), die Dokumentation der täglichen Arbeit, Weiterbildung und Aufgaben in der Ausbildung anderer Beamten.

¹⁸⁸ Diese Angabe bezieht sich auf die Studie von Lu et al. Im Durchschnitt wurde das Verschmutzungsverhalten alle untersuchten Unternehmen auf allen Ebenen der Verwaltung 8,59-mal pro Jahr untersucht. Auf der Stadt-

Ungenügende Ausbildung der Beamten

Neben der absoluten Zahl der Beamten ist auch ihr Ausbildungsgrad ein wichtiger Faktor, um die Leistungsfähigkeit der Umweltschutzbüros zu bemessen. Denn ein hoher Grad an Kompetenz in technischen Fragen des Umweltschutzes, ein Verständnis ökologischer Zusammenhänge und eine bessere Kenntnis der Umweltgesetzgebung erhöhen auch die Effizienz der administrativen Regulierungstätigkeit. Nach den gesetzlichen Bestimmungen müssen deshalb alle Beamten im Umweltschutz mindestens einen Mittelschulabschluss (gao zhong 高中) oder einen Fachoberschulabschluss (zhong zhuan 中专) vorweisen.¹⁸⁹

Doch auch hier zeigen sich die Grenzen des Einflusses der Zentralregierung auf die tatsächliche Situation vor Ort. Obwohl nationale Statistiken einen Anstieg des Anteils höher ausgebildeter Beamter belegen, bleibt die Realität auf der Kreisebene weit dahinter zurück.¹⁹⁰ So hatten nur 63,1 Prozent der Beamten in den von Lu et al. untersuchten Büros einen Abschluss im Einklang mit den nationalen Bestimmungen. Dabei nimmt der Ausbildungsgrad der Beamten zur Kreisebene hin kontinuierlich ab. Von den untersuchten Umweltschutzbüros der Stadt-ebene erfüllen immerhin 83,1 Prozent der Büros die offiziellen Vorgaben.¹⁹¹

Budgetsituation der lokalen Umweltschutzbüros auf Kreisebene

Eine weitere zentrale Variable zur Bestimmung der Organisationskapazität ist das Budget, das den Umweltschutzbüros zur Verfügung steht. Offensichtlich erlaubt erst ein ausreichendes Budget den Umweltschutzbüros, unabhängig zu agieren und die nötige technische Ausrüstung zu erwerben, Mitarbeiter zu bezahlen, Forschung zu unterstützen oder Bildungsprogramme für die Bevölkerung zu finanzieren. Generell, das belegen die nationalen Statistiken über die Investitionen in den Umweltschutz, ist das Budget des lokalen Umweltschutzes seit Mitte der neunziger Jahre stark gestiegen.¹⁹² Trotzdem hatte 2004 ein Umweltschutzbüro auf Kreisebene im Durchschnitt nur 648.000 Yuan zur Verfügung. Das ist deutlich weniger als in den Städten, wo es durchschnittlich 2.365.000 Yuan waren. Zudem fielen die Zunahmeraten auf Ebene der Kreise am geringsten aus, zwischen 2003 und 2004 betrug der Unterschied nur eineinhalb Prozentpunkte, während die Rate auf Ebene der Städte und Provinzen stark zweistellig anstieg.¹⁹³ Es zeigen sich somit auch hier deutliche Unterschiede zwischen den Verwaltungsebenen.

Außer-budgetäre Mittel als finanzielle Grundlage des lokalen Umweltschutzes

Lässt man nun die Zahlen beiseite und blickt nur auf die Art der Finanzierung lokaler Umweltschutzbüros, so werden weitere Gründe für ihre Schwäche bei der Implementation nationaler Umweltpolitik deutlich. Einerseits unterstehen Umweltschutzbüros der lokalen Ebenen organisatorisch den lokalen Regierungen. Somit stehen sie in einer finanziellen Abhängigkeitsbeziehung zu diesen und werden ausschließlich über diese lokale Verbindung finanziert. Auf diese Weise sind lokale Regierungen effektiv in der Lage, die Verschmutzungskontrolle nach ihren Wünschen zu beeinflussen und dadurch lokale Wachstums- und Wirtschaftsinteressen zu protegieren.¹⁹⁴ Andererseits war es lange Zeit eine Besonderheit der chinesischen

ebene waren dies allerdings 11,83 Inspektionen pro Unternehmen und Jahr und in den Kreisen nur 5,58. Siehe: Lu et al: Zhongguo huanjing zhifa nengli jianshe xianzhuang diaocha yu wenti fenxi: S. 6.

¹⁸⁹ Entnommen aus: Guojia huanjing baohu zong ju 国家环境保护总局 (1999):Guanyu jin yi bu jiaqiang huanjing jianli gongzuo ruogan yijian de tongzhi 关于进一步加强环境监理工作若干意见的通知. (Mitteilung über einige Meinungen zur weiteren Stärkung der Umweltüberwachung). Online unter:

http://www.zhb.gov.cn/info/gw/huanfa/199906/t19990617_86125.htm

¹⁹⁰ Van Rooij / Lo: A Fragile Convergence: S. 24.

¹⁹¹ Lu et al: Zhongguo huanjing zhifa nengli jianshe xianzhuang diaocha yu wenti fenxi: S. 4.

¹⁹² Siehe Grafik 2.2 und 2.3.

¹⁹³ Zahlen aus: Lu et al: Zhongguo huanjing zhifa nengli jianshe xianzhuang diaocha yu wenti fenxi: S. 4-5.

¹⁹⁴ Van Rooij: Regulating Land and Pollution in China: S. 273.

Umweltschutzbürokratie, dass ihr tatsächliches Budget zu großen Teilen nicht aus den offiziell budgetierten Finanzmitteln bestand, sondern aus so genannten „außer-budgetären Mitteln“ (yusuan wai zjin 预算外资金). Diese Situation entstand aus Strukturreformen zur Verkleinerung der Bürokratie in den achtziger und neunziger Jahren, die eine Verknappung der Gesamtbudgets lokaler Regierungen zur Folge hatte. Dadurch waren alle lokalen Regierungsorganisationen gezwungen, ihre Finanzierung über andere Einnahmen abzusichern.¹⁹⁵

Zur Finanzierung der Umweltschutzbüros wurden vor allem Einnahmen aus Verschmutzungsgebühren verwendet.¹⁹⁶ Diese Gebühren zahlen Unternehmen, deren Emissionen die nationalen Standards für Schadstoffkonzentration überschreiten.¹⁹⁷ Zwanzig Prozent dieser Gebühren konnten die Umweltschutzbüros einbehalten. Der Rest ging an das lokale Finanzbüro und konnte den verschmutzenden Unternehmen zum Zweck eigener Umweltschutzmaßnahmen zurückerstattet werden.¹⁹⁸ Mit diesen Einnahmen war es Umweltschutzbüros möglich, zusätzliche Mitarbeiter außerhalb der offiziellen Personalerlaubnis (bianzhi 编制) anzustellen, um die durch die Zunahme der Umweltgesetzgebung stetig gewachsene Fülle an Aufgaben zu bewältigen. Dies ging so weit, dass ganze Aufgabenbereiche von den Büros an angegliederte Einheiten (shiye danwei 事业单位) ausgelagert wurden, die durch Einnahmen aus Gebühren finanziert wurden.¹⁹⁹ Nicht ohne Grund sind Verschmutzungsgebühren in der Folge mit einem Anteil von circa sechzig Prozent zum am häufigsten angewandten Instrument der Regulierung industrieller Verschmutzung geworden.²⁰⁰

Allerdings galten und gelten diese Gebühren nicht als ein effektives Instrument der Verschmutzungskontrolle. Sie sind, trotz jüngster Erhöhungen, immer noch so gering angesetzt, dass es für verschmutzende Unternehmen günstiger ist, Gebühren zu zahlen, als in Technologie zur Verschmutzungskontrolle zu investieren.²⁰¹ Die maximale Strafe, die ein Umweltschutzbüro der Kreisebene verhängen darf, sind 10.000 Yuan.²⁰² Die tatsächlich von Unternehmen gezahlten Gebühren sind zudem in den meisten Fällen das Ergebnis von Verhandlungen zwischen Behörden und Unternehmen. Hinzu kommt, dass die Rate der eingezogenen

¹⁹⁵ Jahiel: The Organization of Environmental Protection in China: S. 775.

¹⁹⁶ So berichtet van Rooij, dass dreißig Prozent des Budgets des Umweltschutzbüros der Stadt Kunming (昆明) aus Verschmutzungsgebühren generiert wird: Van Rooij: Regulating Land and Pollution in China: S. 273.

Lu et al. Verweisen darauf, dass unter den von ihnen im Jahr 2004 untersuchten Büros auf Kreisebene mehr als zwanzig Prozent sogar gar keine regulären Finanzmittel der Lokalregierung zugewiesen bekamen und zu hundert Prozent von außer-budgetären Einnahmen abhängig waren: Lu et al: Zhongguo huanjing zhifa nengli jianshe xianzhuang diaocha yu wenti fenxi: S. 5.

¹⁹⁷ Diese Emissionen umfassen Abwasser, Luft, Feststoffe und auch Lärm. Dabei entfällt der Großteil der entrichteten Gebühren auf Abwasseremissionen. Siehe: Sinkule / Ortolano: Implementing Environmental Policy in China: S. 32.

¹⁹⁸ Jahiel: The Organization of Environmental protection in China: S. 775.

¹⁹⁹ Van Rooij: Regulating Land and Pollution in China: S. 274. Die Versuche der Umweltschutzbüros, zusätzliche Kapitalquellen zu erschließen, gehen jedoch noch weiter. So berichten Tang et al. von den Umweltschutzbüros in Guangzhou und Shanghai, die Serviceeinheiten gegründet haben, um Unternehmen bei der Erfüllung der Umweltauflagen neuer Bauprojekte zu beraten. Dafür erhalten die den Büros angegliederten Einheiten eine Gebühr. Allerdings werden diese Bauprojekte dann im Rahmen der Umweltverträglichkeitsprüfung maßgeblich durch das Umweltschutzbüro evaluiert. Daraus erwachsen starke Interessenkonflikte, da sich Büros und Unternehmen nicht mehr unabhängig gegenüber stehen. Siehe dazu: Tang, Shui-Yan / Lo, Carlos Wing-Hung / Cheung, Kai-Chee / Lo, Jack Man-Keung (1997): Institutional Constraints on Environmental Management in Urban China: Environmental Impact Assessment in Guangzhou and Shanghai: S. 871-873. In: The China Quarterly, Nr. 152. Cambridge, 1997: S. 863-874.

²⁰⁰ Angabe für das Jahr 2004, entnommen aus: OECD: Environmental Compliance and Enforcement in China: S. 27.

²⁰¹ Sinkule / Ortolano: Implementing Environmental Policy in China: S. 33.

²⁰² Auf Stadtebene sind es 50.000 und auf Provinzebene 200.000 Yuan. Siehe: OECD: Environmental Compliance and Enforcement in China: S. 28.

Gebühren mit circa fünfzig Prozent zu niedrig ist, um einen wirklichen Anreiz zur Verschmutzungsreduktion darzustellen.²⁰³

Mit den außer-budgetären Einnahmen hat sich im chinesischen Umweltschutz ein Finanzierungsmodell etabliert, das die Umweltschutzbüros zur Aufrechterhaltung ihrer Leistungsfähigkeit von einer fortgesetzten Verletzung geltender Verschmutzungsstandards abhängig gemacht hat. Verschmutzungsgebühren haben sich deshalb zu einem Instrument zur Finanzierung der Büros entwickelt und dienten nicht der Eindämmung von Verschmutzung. Dies hat zu einer erheblichen Verzerrung der ursprünglichen Ziele der Verschmutzungsregulierung geführt.

Reformen der Finanzierung erschweren die lokale Verschmutzungskontrolle

Allgemeine Reformen der Finanzierung von Regierungsorganisationen aller Verwaltungsebenen haben die Finanzierung lokaler Umweltschutzbüros über außer-budgetäre Einnahmen jedoch schrittweise unmöglich gemacht. Die Einführung des Systems der „zwei getrennten Kanäle für Einnahmen und Ausgaben“ (shou zhi liang tiao xian 收支两条线) seit Mitte der neunziger Jahre nahm lokalen Umweltschutzbüros die Möglichkeit, einen Teil der erhobenen Verschmutzungsgebühren und -strafen zur Finanzierung der eigenen Aktivitäten einzubehalten.²⁰⁴ Schon 1996 legte eine Entscheidung des Staatsrates fest: „Außer-budgetäre Einkünfte sind staatliche Finanzeinkünfte, nicht das Eigentum eines Ministeriums oder einer Arbeitseinheit, und müssen in die Budgetverwaltung einbezogen werden“ (预算外资金是国家财政性资金, 不是部门和单位自有资金, 必须纳入财政管理).²⁰⁵ Und eine Entscheidung des Zentralkomitees der Kommunistischen Partei von 1997 verfügte: „Alle Strafgelder sind an das Finanzbüro der gleichen Verwaltungsebene zu transferieren“ (罚款全部上缴同级国库).²⁰⁶

Konkretisiert wurden diese Reformbemühungen im Jahr 2003 durch die Umweltschutzbehörde und das Finanzministerium. Diese legten in einem gemeinsamen Dokument fest, dass alle von Umweltschutzbehörden eingezogenen Gebühren an das lokale Finanzbüro überwiesen werden müssen. Erst danach können diese Mittel für explizite Projekte zur Prävention der Verschmutzungsregulierung, nicht aber zum Ausbau der Büros, ihrer Mitarbeiterzahl oder zum Kauf von Ausrüstung, wieder beim Finanzbüro beantragt werden.²⁰⁷ Explizit gingen die

²⁰³ OECD: Environmental Compliance and Enforcement in China: S. 24.

²⁰⁴ Lo / Tang: Institutional Reform, Economic Changes, and Local Environmental Management in China: S. 193-199.

²⁰⁵ Siehe Absatz 5 in: Guowuyuan 国务院 (1996): Guowuyuan guanyu jiaqiang yusuanwei ziji guanli de jue ding 国务院关于加强预算外资金管理的决定 (Entscheidung des Staatsrats über die Stärkung der Verwaltung außer-budgetärer Einnahmen). Online unter: <http://dhcz.gov.cn/ArticleShow.asp?ArticleID=70>

²⁰⁶ Siehe Absatz 4 in: Zhongguo gongchandang zhongyang weiyuanhui 中国共产党中央委员会 (1997): Zhonggong zhongyang guowuyuan guanyu zhili xiang qiye luan shoufei, luan fakuan he ge zhong tanpai deng wenti de jueding 中共中央国务院关于治理向企业乱收费, 乱罚款和各种摊派等问题的决定 (Entscheidung des Staatsrats und des ZK der KPCh über das Problem der Regulierung von konfusen Gebühren, Strafen und jeglicher Art von Abgabe von Unternehmen). Online unter: http://news.xinhuanet.com/zilia/2002-03/03/content_2644306.htm

²⁰⁷ Siehe dazu: Guowuyuan 国务院 (2003): Paiwufei zhengshou shiyong guanli tiaoli 排污费征收使用管理条例 (Bestimmungen zur Verwendung und Erhebung von Verschmutzungsgebühren). Online unter: <http://www.sepa.gov.cn/epi-sepa/zcfg/w2/w8.htm>

Zuvor konnten Umweltschutzbüros diese Mittel zudem zu großen Teilen an verschmutzende Unternehmen zurückgeben, wenn diese damit ihre Umweltschutztechnik aufwerteten. Dieses System wurde als „Besondere Mittel für besondere Zwecke“ (Zhuan kuan zhuan yong 专款专用) oder „Mit dem Umweltschutz den Umweltschutz unterstützen“ (Yi huanbao zhi huanbao 以环保支环保) bezeichnet und ermöglichte es Unternehmen, bis zu

Verfasser auch darauf ein, dass nach der Maßgabe der „zwei getrennten Kanäle für Ein- und Ausgaben“ nur so viel Personal beschäftigt werden darf, wie es das offizielle Budget und die Personalerlaubnis vorsieht: „Die Umweltschutzbehörden aller Ebenen sollen überzähliges Personal schrittweise abbauen, da die Finanzbüros keine zusätzlichen Ausgaben (...) bereitstellen werden“ (各级环保机构应当对超编的人员逐步进行清退, 对超编人员, 财政部门不予核拨经费).²⁰⁸

Durch die Einführung des Systems der „zwei getrennten Kanäle“ sollen lokale Umweltschutzbüros dazu angehalten werden, ihre Aktivitäten auf die tatsächliche Reduktion der industriellen Verschmutzung und nicht auf die Erhebung von Strafen und Gebühren zu konzentrieren. Außerdem soll es sie unabhängiger von unsicheren Einkommensquellen machen.²⁰⁹ Ein nicht unerheblicher Nebeneffekt ist jedoch, dass die Abhängigkeit der Umweltschutzbüros von den Lokalregierungen in der Folge weiter gewachsen ist. Mehr als zuvor ist lokaler Umweltschutz dadurch auf die Unterstützung durch die lokale Führung angewiesen. Lo und Tang belegen dann auch, dass die Verschmutzungskontrolle vor allem in wirtschaftlich entwickelten Regionen von der neuen Regelung profitiert, in denen die Lokalregierung ohnehin großes Engagement für den Umweltschutz zeigt. In wirtschaftlich weniger entwickelten Gebieten hingegen verfügen die Büros heute über deutlich weniger Finanzmittel.²¹⁰ Dies kommt einer Verringerung ihrer organisatorischen Kapazität und der Fähigkeit zur effektiven Regulierung industrieller Verschmutzung gleich.

Die stärksten Auswirkungen zeigen sich indes erneut auf der Ebene der Kreise, wie Lu et al. in ihrer Studie festhalten: „Nach der neuen Bestimmung und der Umsetzung der ‚zwei getrennten Kanäle‘ bei den Verschmutzungsgebühren, sind die Finanzmittel der Implementationsbehörden rapide zurückgegangen, aber die über das Budget zugeteilten öffentlichen Gelder konnten dies nicht rechtzeitig auffangen, was in der Folge zu einem Rückgang des Gesamtbudgets der Implementationsbehörden auf Kreisebene geführt hat“ (在新条例实施后, 排污费实施两条线管理, 使县级执法机构的经费压缩过块, 而且财政资金并没有从预算中得到及时补充, 从而导致县级执法机构的资金总体下降).²¹¹ So hat sich die finanzielle Situation vieler Büros der Kreisebene seit 2003 erheblich verschärft. Denn dort sind, wie oben dargestellt, die offiziellen Umweltschutzbudgets ohnehin äußerst knapp bemessen.

Fazit

Die Analyse der Organisationskapazität lokaler Umweltschutzbüros in China verweist auf die Beschränkungen der lokalen Regulierung von industrieller Verschmutzung in einer Situation begrenzter organisatorischer Ressourcen. Sie unterstreicht anhand zweier zentraler Variablen der Organisationskapazität die Bedeutung lokal spezifischer Faktoren für eine effektive Verschmutzungskontrolle. Zur Beantwortung der eingangs formulierten Frage, in welchem Maße die lokalen Akteure der Verschmutzungskontrolle in der Lage sind, effektive Regulierungstä-

achtzig Prozent ihrer Gebühren wieder zu erhalten. Ein großer Teil der Subventionen entfällt mit dem neuen System und Unternehmen stehen zunehmend selbst in der Verantwortung, ihre Umweltbilanz zu verbessern.

²⁰⁸ Siehe Absatz 2 in: Guojia caizheng bumen 国家财政部门 (2003): Guanyu yinfa guanyu huanbao bumen shixing shouzhi liang tiao xian guanli hou jingfei anpai de shishi banfa de tongzhi 关于印发关于环保部门实行收支两条线管理后经费安排的实施办法的通知 (Mitteilung über die Veröffentlichung der Verfahrensweise für die Gebührenplanung nach der Umsetzung der zwei getrennten Kanäle für Einnahmen und Ausgaben). Online unter: http://www.mep.gov.cn/law/gz/bmhb/gwygf/200701/t20070131_100418.htm

²⁰⁹ Van Rooij / Lo: A Fragile Convergence: S. 24.

²¹⁰ Lo / Tang: Institutional Reform, Economic Changes, and Local Environmental Management in China: S. 198 und 199.

²¹¹ Lu et al: Zhongguo huanjing zhifa nengli jianshe xianzhuang diaocha yu wenti fenxi: S. 5.

tigkeit zu leisten, muss der nationalen Umweltpolitik und ihrer institutionellen sowie organisatorischen Einbettung deshalb die Komponente der lokalen Organisationskapazität hinzugefügt werden.

Die Untersuchung der lokalen Organisationskapazität belegt zudem erneut die Bedeutung der Unterstützung des Umweltschutzes durch die lokalen Regierungen. Wenn die politische, aber auch finanzielle Unterstützung der lokalen Regierung fehlt, ist eine effektive Verschmutzungskontrolle kaum möglich. In Konstellationen mangelnden Engagements der Lokalregierungen gewinnen jedoch andere externe Einflüsse auf die Arbeit der Umweltschutzbüros an Bedeutung. Welche Rolle dabei eine verstärkte gesellschaftliche Partizipation und Unterstützung als außer-bürokratischer Einfluss spielen kann, wird im folgenden Kapitel erörtert.

2.2 Gesellschaftliche Partizipation am lokalen Umweltschutz

Das aktuelle System der chinesischen Verschmutzungskontrolle leidet an einer fragmentierten Umweltschutzbürokratie, an schwachen vertikalen Kontrollmöglichkeiten durch die Zentralregierung, an einer starken Abhängigkeit von der politischen sowie finanziellen Unterstützung durch die lokalen Regierungen, an einem erheblichen Mangel an Ressourcen und an einer begrenzten Kapazität der lokalen Umweltschutzbüros. Trotzdem gibt es zahlreiche Beispiele einer erfolgreichen Umsetzung der ambitionierten Gesetzgebung. Denn jeder einzelne Prozess, in dem Beamte lokaler Umweltschutzbüros versuchen, verschmutzende Unternehmen zur Einhaltung der nationalen Richtwerte für Schadstoffemissionen zu bewegen, wird von einem situativen Zusammenspiel mehrerer Kontextfaktoren beeinflusst. Erhebliche Wirkung auf den Ausgang dieser Implementationsprozesse haben externe Einflussfaktoren.²¹² Dies kann einerseits die Unterstützung der lokalen Regierung sein, deren Bedeutung bereits herausgearbeitet wurde. Andererseits kann aber auch Druck durch die Bevölkerung oder die Medien dazu beitragen, die Regulierungstätigkeit lokaler Umweltschutzbüros durchzusetzen. So können außer-bürokratische Kräfte etwa eine Legitimationsquelle für eine strikte Umsetzung der Verschmutzungskontrolle bilden und die Position der Umweltbehörden gegenüber anderen Akteuren bestärken.²¹³

Obwohl die Thematik der gesellschaftlichen Partizipation (gongzhong canyu 公众参与) an der chinesischen Umweltpolitik erst seit Mitte der neunziger Jahre untersucht wird, verbinden besonders westliche Autoren mit dem Entstehen von Umwelt-NGOs und studentischen Umweltgruppen die Hoffnung auf einen politischen Wandel aus einer starken Umweltbewegung heraus.²¹⁴ Bei chinesischen Autoren ist eine größere Pragmatik im Umgang mit sozialer Teilhabe festzustellen. Fast keine aktuelle chinesische Darstellung der Implementationsprobleme in der Umweltpolitik endet ohne den Verweis auf die Beteiligung der Bevölkerung zur Stärkung der schwachen Regulierungsbehörden.²¹⁵

²¹² Für sehr anschauliche Beispiele der Bedeutung externer Einflussfaktoren auf die Effektivität lokaler Verschmutzungskontrolle siehe Kapitel acht und neun in: Van Rooij: Regulating Land and Pollution in China: S. 150-190.

²¹³ Lo / Fryxell: Governmental and Societal Support for Environmental Enforcement in China: S. 558-563 und 582-583.

²¹⁴ Siehe dazu etwa: Economy: The new politics of the environment. Oder: Dies.: Environmental Enforcement in China.

²¹⁵ Etwa bei: Yang / Ge: Yi nantong wei lie fenxi zhongguo difang huanjing zhifa nengli jianshe de wenti ji duice: S. 19. Oder bei: Zhi Yan 直彦 (2008): Qianghua wo guo huanjing jiandu zhifa de nengli 强化我国环境监督执法的能力 (Stärkung der Kapazitäten zur Implementation der chinesischen Umweltüberwachung): S. 19. In: Huanjing baohu 环境保护, Nr. 388/2008 1B: S. 17-19.

In diesem Kapitel soll der chinesische Ansatz zum Ausgangspunkt genommen werden und gleichzeitig hinterfragt werden, welchen Beitrag soziale Akteure zur Stärkung der lokalen Verschmutzungskontrolle und zur Unterstützung der Umweltschutzbüros leisten können. Zu diesem Zweck werden die Formen der öffentlichen Mitwirkung an der Umweltpolitik in China, ihre Kapazitäten und Grenzen analysiert. Der Schwerpunkt der Analyse wird dabei auf dem konkreten Potenzial einer Einbindung der Bevölkerung in die Verschmutzungsregulierung auf lokaler Ebene liegen. Dadurch soll gezeigt werden, in welchen Kontextsituationen soziale Teilhabe einen positiven Einfluss auf die lokalen Implementationsprozesse nehmen kann.

Gesellschaftliche Partizipation im chinesischen Umweltschutzsystem

Bereits das chinesische Umweltschutzgesetz legt in Artikel 6 fest, dass „alle Arbeitseinheiten und jeder Mensch die Verpflichtung zum Schutz der Umwelt“ haben, aber auch „das Recht zur Meldung und Klage gegen jede Arbeitseinheit oder Einzelperson, die die Umwelt verschmutzt oder zerstört“ (一切单位和个人都有保护环境的义务, 并有权对污染和破坏环境的单位和个人进行检举和控告).²¹⁶ Ähnlich lautende Artikel schreiben in allen maßgeblichen chinesischen Umweltgesetzen das Recht auf öffentliche Partizipation an der Umweltpolitik fest.²¹⁷

Faktisch hat sich ab der Mitte der neunziger Jahre sowohl der politische als auch der gesellschaftliche Rahmen der chinesischen Verschmutzungskontrolle stark gewandelt. So markierte die „Agenda 21“ im Jahr 1994 eine Öffnung der chinesischen Zentralregierung zu einer aktiveren Umweltpolitik und zu einer Mitwirkung gesellschaftlicher Organisationen. In dieselbe Zeit fällt deshalb das Entstehen der ersten Umwelt-Nichtregierungsorganisationen (民间环保组织) in China.²¹⁸ Seitdem sind zahlreiche Umweltorganisationen mit einer großen Bandbreite von Aktivitäten, Fokus, Größe und Art der Mobilisierung ihrer Ressourcen entstanden.²¹⁹ Das Entstehen dieser Organisationen betont die starke gesellschaftliche Resonanz der Umweltprobleme, die durch den Wachstumsschub der Reformperiode hervorgerufenen worden waren. Besonders unter der Bildungselite ist ein ausgeprägtes Umweltbewusstsein

Oder auch ganz explizit bei: Li Zitian 李子田 / Hao Ruibin 郝瑞彬 / Li Hongping 李宏萍 (2004): Gongzhong canyu huanbao de youxiao tujing 公众参与环保的有效途径 (Effektive öffentliche Teilhabe am Umweltschutz): S. 37. In: Beifang huanjing 北方环境, Nr. 29/2: S. 36-39.

²¹⁶ Huanjing baohu fa. Online unter: http://www.mep.gov.cn/law/law/198912/t19891226_75912.htm

²¹⁷ Siehe dazu: Li et al: Gongzhong canyu huanbao de youxiao tujing: S. 36.

²¹⁸ Die erste formal registrierte chinesische Umwelt-NGO waren die Naturfreunde (Huanjing zhi you 自然之友), eingetragen am 31.3.1994. Siehe dazu die Eigendarstellung auf ihrer Internetseite: <http://www.fon.org.cn/channal.php?cid=2>

Für den Begriff der Nichtregierungsorganisation (im Folgenden mit der gängigen englischen Abkürzung NGO abgekürzt) gibt es mehrere Äquivalente. Die Abgrenzung sowohl von der politischen als auch der wirtschaftlichen Sphäre betonen die Begriffe Fei zhengfu zuzhi (非政府组织), fei qiy danwei (非企业单位). Neutraler ist der Begriff Shehui tuanti (社会团体), was sich besser als „soziale Organisation“ übersetzen lässt. Diese Begriffe sind jedoch in der offiziellen Diktion kaum voneinander abgegrenzt. Siehe etwa die Verwendung der Begriffe in folgendem Dokument des Ministeriums für öffentliche Angelegenheiten (Minzheng bu 民政部): Fang Qizhen 方奇臻 / Lan Weihao 蓝伟豪: Zhongguo fei zhengfu zuzhi duoyuan fazhan 中国非政府组织多元发展 (Chinesische Nichtregierungsorganisationen entwickeln sich vielfältig). Auf: Zhonghua renmin gongheguo minzheng bu xingzheng guanli xinwen 中华人民共和国民政部行政管理新闻.

Online unter: <http://mjj.mca.gov.cn/article/xzglxw/200804/20080400013960.shtml>

²¹⁹ Ho, Peter: Greening Without Conflict?: S. 914.

gereift. Im Jahr 2003 existierte bereits an 176 Universitäten mindestens eine studentische Umweltgruppe, während es noch 1997 insgesamt nur 22 Gruppen waren.²²⁰

Der chinesische Staat hat auf das wachsende öffentliche Umweltbewusstsein mit strengen Regularien reagiert, mit denen er das Wachstum der neuen sozialen Gruppen eng überwacht. Fallstudien belegen eine tiefe Skepsis der staatlichen Bürokratie gegenüber einer maßgeblichen Rolle sozialer Organisationen im Umweltschutz und ihrer potenziellen politischen Sprengkraft. Öffentliche Umweltschutzorganisationen werden deshalb stark durch den chinesischen Staat kontrolliert.²²¹

Mitwirkung von Nichtregierungsorganisationen am Umweltschutz

Einige Autoren sprechen sogar davon, dass die staatliche Kontrolle das Entstehen politisch autonomer Nichtregierungsorganisationen im Bereich des Umweltschutzes gänzlich verhindert habe. Andere sehen in der Abhängigkeit der Organisationen von der Regierung und ihrer Nähe zu den politischen Entscheidungsträgern hingegen eine gesteigerte Chance zur politischen Einflussnahme.²²² Unbestritten zwängen die Bestimmungen, die für die Registrierung von Nichtregierungsorganisationen erlassen wurden, diese in ein enges Korsett. So legen sie etwa fest, dass nur solche Organisationen registriert werden können, die sich von anderen durch ihre Zielsetzungen und ihren Arbeitsbereich absetzen. Dadurch begrenzen sie die freie Entfaltung der gesellschaftlichen Kräfte: „Die Registrierungsbehörden erteilen keine Zulassung, wenn (...) im gleichen administrativen Bereich bereits eine Organisation mit gleichen oder ähnlichen Aufgaben besteht und die Gründung nicht notwendig ist“ (有下列情形之一的 登记管理机关不予批准筹备:在同一行政区域内已有业务范围相同或者相似的社会团体,没有必要成立的).²²³

Gleichwohl belegen dieselben Bestimmungen die grundlegende politische Anerkennung von Umwelt-NGOs. Die Teilhabe sozialer Organisationen am Umweltschutz ist, wenn auch innerhalb strenger Regularien, durchaus gewünscht. Ihre Mitwirkung an der ökologischen und umweltpolitischen Bildung der Gesellschaft oder als Ventil für die entstandenen sozialen Konfliktlagen wird von staatlicher Seite gefördert.²²⁴ Im jährlich von der NGO „Naturfreunde“ herausgegebenen „Grünbuch der Umwelt“ (Huanjing lü pi shu 环境绿皮书) heißt es folglich: „Die gesellschaftliche Partizipation ist dabei, zu einer immer normaleren Tatsache mit stets wachsender Bedeutung zu werden“ (公众参与正在成为一个越来越普遍的事实, 成为一种越来越重要的力量).²²⁵

²²⁰ Lu, Hongyuan (2003): Bamboo Sprouts After the Rain: The History of Student Environmental Associations in China: S. 57. In: Woodrow Wilson International Center for Scholars, China Environment Forum: China Environment Series 6. Washington D.C., 2003: S. 55-66.

²²¹ Lo / Leung: Environmental Agency and Public Opinion in Guangzhou: S. 701.

²²² Vergleiche dazu etwa: Lo / Leung: Environmental Agency and Public Opinion in Guangzhou: S. 704 und: Ho: Greening Without Conflict?: S. 914-915.

²²³ Siehe dazu Artikel 13, Absatz zwei der Bestimmungen: Guowuyuan 国务院 (1998): Shehui tuanti dengji guanli tiaoli 社会团体登记管理条例 (Bestimmungen zur Registrierung sozialer Organisationen). Online unter: <http://www1.mca.gov.cn/artical/content/PMJN/2003122285837.htm>

²²⁴ Yang: Environmental NGOs and Institutional Dynamics in China: S. 54-55.

²²⁵ Zitiert nach der online verfügbaren Version des „Grünbuchs der Umwelt“: Zhongguo lüse de chang zheng - Zai weiji yu zhong qian xing 中国的绿色长征 - 在危机与转机中前行: Gongzhong canyu xiang zong shen fazhan 公众参与向纵深发展 (Der lange grüne Marsch Chinas - In Krise und Wandel nach vorne schreiten: Öffentliche Beteiligung und ihrer vertiefte Entwicklung). In: Yang Dongping (bian) 杨东平 (编): Zhongguo huanjing de weiji yu zhuanji 中国环境的危机与转机 (Krise und Wendepunkt der chinesischen Umwelt). Beijing 北京, 2008.

Online unter: http://www.china.com.cn/aboutchina/zhuanti/hjwj08/2008-04/25/content_15014129.htm

Umweltbewusstsein und Einfluss der Medien

Die Entwicklung der chinesischen Umwelt-NGOs ist der sichtbarste Ausdruck eines dynamischen Umweltbewusstseins, besonders in der urbanen Bevölkerung, und einer gestiegenen Offenheit des politischen Systems für die Aktivitäten dieser gesellschaftlichen Gruppen. Die soziale Basis für eine strenge und effektive Verschmutzungskontrolle hat sich dadurch verbreitert.²²⁶ Dabei tragen die Medien einen großen Teil zur Ausbildung dieses Umweltbewusstseins bei. Ökologische Themen haben einen hohen Stellenwert in der Berichterstattung erlangt, weil sie publikumswirksame Kritik in Maßen erlauben und politisch nicht zu sensibel sind.²²⁷ Zudem pflegt auch das Umweltschutzministerium eine enge Beziehung zu den Medien. Diese werden nicht nur umfangreich an den jährlichen Kampagnen zur Durchsetzung der Umweltgesetzgebung beteiligt, sie dürfen außerdem Reporter entsenden, um die Inspektionsteams des Ministeriums zu begleiten. Dadurch hat die Berichterstattung über Umweltprobleme und über Fälle von Umweltvergehen deutlich zugenommen. Im Gegenzug ist auch der mediale und gesellschaftliche Druck auf verschmutzende Unternehmen und protektionistische Lokalregierungen angewachsen.²²⁸ Zudem steigt der Informationsgrad der Bevölkerung über umweltpolitische Themen und Zusammenhänge. Dies stellt eine zentrale Voraussetzung dafür dar, dass die Bevölkerung überhaupt an der lokalen Verschmutzungskontrolle teilnehmen kann.²²⁹

Allerdings ist das Umweltbewusstsein der chinesischen Bevölkerung bisher noch nicht zu einer unabhängigen politischen Kraft angewachsen. Es existiert keine breite und autonome gesellschaftliche Umweltbewegung, die, ähnlich der Umweltbewegungen in den Staaten des ehemaligen Ostblocks, den Staat konfrontativ zu grundlegenden Veränderungen der Entwicklungsstrategie drängt.²³⁰ Da die chinesischen NGOs streng reguliert und beschränkt werden und in einem politischen Kontext agieren, der Beteiligung und Versammlungsfreiheit stark begrenzt, existiert in China keine ökologische Zivilgesellschaft, die stetigen Druck auf verschmutzende Unternehmen und Behörden ausübt.²³¹ Vielmehr ist das Gros der Organisationen in zahlreichen Formen der Kooperation und Kooptation mit dem Staat verbunden.²³²

Wirkung von Umweltprotesten auf die lokale Verschmutzungskontrolle

Einen gänzlich anderen Charakter als die Partizipationsformen der Nichtregierungsorganisationen haben jedoch lokale Umweltproteste. Die Zahl der „Massenereignisse“ (quntixing shijian 群体性事件) wie Streiks, Demonstrationen oder Fabrikblockaden aufgrund von Umweltvergehen nimmt seit Jahren rapide zu.²³³ Allein in Guangdong (guangdong sheng 广东省) waren es zwischen 2000 und 2004 insgesamt 16.523 Vorkommnisse. Die Zahl der bei staatlichen Stellen eingereichten Petitionen (xinfang 信访) hat sich zwischen 1995 und 2006 mehr als

²²⁶ Lo / Fryxell: Governmental and Societal Support for Environmental Enforcement in China: S. 563.

²²⁷ Yang: Environmental NGOs and Institutional Dynamics in China: S. 56.

²²⁸ OECD: Environmental Compliance and Enforcement in China: S. 32.

²²⁹ Lu et al: Zhongguo huanjing zhifa nengli jianshe xianzhuang diaocha yu wenti fenxi: S. 8.

²³⁰ Lo / Leung: Environmental Agency and Public Opinion in Guangzhou: S. 704

²³¹ Van Rooij: Regulating Land and Pollution in China: S. 222.

²³² Stalley, Phillip / Yang, Dongning (2006): An Emerging Environmental Movement in China? In: The China Quarterly, Nr. 186: S. 333-356.

²³³ Dies bestätigte der chinesische Umweltminister Zhou Shengxian (周生贤) in einem Interview von 2006, in dem er die Steigerungsrate der Zahl der Umweltproteste mit 29 Prozent angibt: Gu Ruizhen 顾瑞珍: Huanbao zong ju juzhang Zhou Shengxian: Nuli kaichuang huanbao gongzuo xin jumian 环保总局局长周生贤：努力开创环保工作新局面 (Der Vorsitzende der staatlichen Umweltschutzbehörde Zhou Shengxian: Mit großer Anstrengung eine neue Situation des Umweltschutzes begründen). Auf: Renmin wang 人民网, 19.4.2006. Online unter: <http://politics.people.com.cn/GB/1027/4313659.html>

verzehnfacht und gilt mittlerweile als eine der fünf häufigsten Ursachen von Petitionen.²³⁴ Allerdings sind große Teile dieser Proteste in so hohem Maße konfrontativ, dass sie keinen regulären Beitrag zur lokalen Verschmutzungskontrolle darstellen.²³⁵ Nur selten verbinden sich diese Protestbewegungen zudem mit den Aktivitäten nationaler NGOs.²³⁶

Der Beitrag dieser Proteste zur lokalen Verschmutzungskontrolle ist es somit, situativ den gesellschaftlichen Druck auf Behörden und Unternehmen zur Regulierung der Verschmutzung und zum Abbau der daraus entstehenden sozialen Konflikte zu erhöhen. Besonders in Situationen mangelnder Unterstützung der Umweltschutzbüros durch die lokale Politik, ist sozialer Drucks deshalb zu einer wichtige Variable für die lokale Verschmutzungskontrolle geworden.²³⁷ Zwar bleibt die politische Wirkung von Umweltpetitionen meist lokal begrenzt. Doch liegt die Umsetzung der Verschmutzungskontrolle ebenso in den Händen lokaler Behörden. Lokale Proteste können deshalb über die Erzeugung sozialen Drucks einen effektiven Beitrag zur Regulierung der industriellen Verschmutzung leisten.²³⁸

Ausgleich lokaler Ressourcenmängel durch gesellschaftliche Partizipation

Um die durch Umweltprobleme entstandenen sozialen Konflikte zu entschärfen und um die Kapazitäten gesellschaftlicher Mitwirkung nutzbar zu machen, haben Umweltschutzbüros der lokalen Ebene in den letzten Jahren verstärkt Möglichkeiten zur Partizipation der Bevölkerung geschaffen. Die damit verbundenen Hoffnungen für die lokale Verschmutzungskontrolle beschreiben zwei Beamte der Stadt Nantong (Nantong shi 南通市) in Jiangsu so: „Um den von Einzelinteressen bestimmten Missbrauch der Implementation der Umweltgesetze zu überwinden, ist es notwendig, neben einer fortgesetzten Stärkung der zentralisierten Aufsicht über den Umweltschutz sowie der Koordination zwischen den verschiedenen Abteilungen,²³⁹ die Bevölkerung an der Implementation teilhaben zu lassen“ (为克服环境执法主体因部门利益带来的弊端,除了继续加强环境保护的统一监管和强调各部门之间的协调配合之外,有必要让公众参与环境执法).²⁴⁰

Um die Öffnung der lokalen Verschmutzungskontrolle zur Gesellschaft grundlegend zu ermöglichen, hat die staatliche Umweltschutzbehörde (SEPA)²⁴¹ im Jahr 2007 umfassende Bestimmungen zur Transparenz umweltrelevanter Informationen erlassen.²⁴² Durch diese Bestimmung werden die Umweltschutzbehörden von der Kreisebene aufwärts zur Veröffentli-

²³⁴ Siehe zu diesen Angaben: Shi Shaochen 史少辰: Zhongguo huanjing wuran lingzhi de qunti xing shijian kaishi tuxian 中国环境污染导致的群体性事件开始凸显 (Massenereignisse aufgrund der chinesischen Umweltverschmutzung werden deutlich sichtbar) Auf: Sohu kexue xinxi 搜狐科学消息, 20.3.2008. Online unter: <http://it.sohu.com/20080320/n255817431.shtml>. Und zum Anstieg der Zahl der Petitionen: Yang: Zhongguo lüse de chang zheng - Zai weiji yu zhong qian xing: Gongzhong canyu xiang zong shen fazhan.

²³⁵ Li / Schmitt: Development and Environmental Conflicts in China: S. 95.

²³⁶ Van Rooij: Regulating Land and Pollution in China: S. 212-213.

²³⁷ Lo / Fryxell: Governmental and Societal Support for Environmental Enforcement in China: S. 582.

²³⁸ Tilt: The Political Ecology of Pollution Enforcement: S. 930-931.

²³⁹ Damit ist die Zusammenfassung aller Befugnisse für den Umweltschutz in der Umweltschutzbürokratie und der daraus folgende Abbau der bürokratischen Fragmentierung zwischen verschiedenen Regierungsorganisationen einer Ebene sowie die bessere Koordination der gesamten lokalen Regierungstätigkeit hin zu einer verstärkten Verschmutzungskontrolle gemeint.

²⁴⁰ Die zwei Verfasser des zitierten Textes sind in der Stadtregierung und dem Umweltschutzbüro von Nantong tätig. Diese Stadt hat sich durch einige Modellversuche im Umweltschutz und der nachhaltigen Entwicklung einen Namen gemacht. Siehe: Yang / Ge: Yi nantong wei lie fenxi zhongguo zhongguo difang huanjing zhifa nengli jianshe de wenti ji duice: S. 19.

²⁴¹ Hier ist die Vorläuferorganisation des heutigen Umweltministeriums gemeint.

²⁴² Huanbao zong ju 环保总局 (2007): Huanjing xinxi gongkai banfa, shixing 环境信息公开办法, 试行 (Verfahrensweise der Öffentlichmachung von Umweltinformationen, vorläufige Fassung). Online unter: http://www.gov.cn/flfg/2007-04/20/content_589673.htm

chung aller Gesetze, Bestimmungen und der jährlichen Bilanz ihrer Regulierungstätigkeit verpflichtet (huanjing xinxi gongkai zhidu 环境信息公开制度). Zudem werden Unternehmen, die Umweltstandards verletzen, zur Offenlegung ihres Schadstoffausstoßes gezwungen.²⁴³ Dabei folgen die Umweltschutzbehörden der Logik, dass sie durch eine größere Transparenz und die Einbeziehung einer informierten und ökologisch bewussten Öffentlichkeit, ihre eigenen finanziellen, technischen und personellen Ressourcen schonen und gleichzeitig eine bessere Überwachung industrieller Verschmutzung erreichen können.²⁴⁴ Besonders auf der lokalen Regierungsebene haben die Umweltschutzbüros erheblichen Freiraum zur Einbindung der Bevölkerung in die Prozesse der Umsetzung der Verschmutzungskontrolle.

Zu diesem Zweck nehmen viele Umweltschutzbüros der lokalen Ebene eine Priorisierung ihrer Regulierungstätigkeit vor. Eine solche Priorisierung kann dann um die Einbeziehung der lokalen Bevölkerung ergänzt werden. Dazu legen viele Umweltschutzbüros ihre Inspektionstrategie reaktiv aus und schaffen Partizipationskanäle für die Bevölkerung. Dies erlaubt es den Büros gezielt solche Unternehmen zu inspizieren, deren Verschmutzung von der Bevölkerung gemeldet wird. Eine zeitaufwendige, personalintensive und präventive Inspektionstätigkeit kann so zurückgestellt werden. Deshalb wird die lokale Bevölkerung unter anderem über Telefon-Hotlines (huanjing jubao rexian dianhua 环保举报热线电话) in die Überwachung industrieller Emissionen einbezogen.²⁴⁵ Diese Maßnahme ist Teil der 2006 proklamierten „fünf Öffentlichmachungen“ (wu gongkai 五公开).²⁴⁶ Die Hotlines sollen es der Bevölkerung ermöglichen, Beschwerden oder Hinweise zu Fällen von Umweltverschmutzung an die Umweltschutzbüros zu melden. Die Büros verpflichten sich, diesen Beschwerden innerhalb einer zeitlichen Frist nachzugehen und vor Ort Inspektionen durchzuführen.²⁴⁷ Bis heute verfügen offiziell bereits mehr als achtzig Prozent aller Büros der Kreisebene über eigene Hotlines mit einer Erreichbarkeit von 24 Stunden.²⁴⁸ In einigen Fällen bekommen Anrufer für einen wichtigen Hinweis sogar Vergütungen ausbezahlt (huanjing wuran youjiang jubao zhidu 环境污染有奖举报制度).²⁴⁹

²⁴³ Yang: Zhongguo lüse de chang zheng - Zai weiji yu zhong qian xing: Gongzhong canyu xiang zong shen fazhan.

²⁴⁴ Lu et al: Zhongguo huanjing zhifa nengli jianshe xianzhuang diaocha yu wenti fenxi: S. 8.

²⁴⁵ Diese sind in ganz China unter der Nummer 12369 zu erreichen.

²⁴⁶ Der Slogan Wu gongkai (五公开) bezeichnet die Schaffung größerer Transparenz in der Verschmutzungskontrolle. Siehe hierzu den dritten Punkt im zweiten Absatz von: Jianshe fazhi jiguan, zeren jiguan, fuwu jiguan he renmin manyi jiguan, jiakuai tuijin lishi xing zhuanbian, zong ju liu bumen chu zhengzhong chengnuo 建设法制机关, 责任机关, 服务机关和人民满意机关, 加快推进历史性转变, 总局六部门做出郑重承诺 (Zur Schaffung rechtsstaatlicher, verantwortlicher und dienender Staatsorgane sowie beschleunigter Veränderungen historischen Ausmaßes unternimmt die Staatliche Umweltschutzbehörde gemeinsam mit sechs Ministerien ernste Anstrengungen). Auf: Huanbao bu huanjing yaowen 环保部环境要闻, 23.6.2006.

Online unter: http://www.mep.gov.cn/hjyw/200606/t20060623_77726.htm

²⁴⁷ Meldungen aus der Bevölkerung über Verschmutzungsfälle müssen innerhalb einer geringen Zeitspanne von wenigen Stunden überprüft werden. Siehe dazu exemplarisch die Bestimmungen der Stadt Yongkang (永康市) in Jiangsu: Yongkang renmin zhengfu 永康人民政府 (2008): Yongkang shi renmin zhengfu guanyu shixing huanjing wuran youjiang jubao zhidu de tongzhi 永康市人民政府关于实行环境污染有奖举报制度的通告 (Mitteilung der Stadtregierung von Yongkang über die Umsetzung des Systems zur prämierten Meldung von Umweltverschmutzung). Online unter:

http://www.zjykepb.gov.cn/newsdetail.asp?id=228&class1_id=54&class_id=14.

Siehe außerdem: Dasgupta, Susmita / Wheeler, David (1997): Citizen Complaints as Environmental Indicators: Evidence From China. The World Bank Policy Research Working Paper 1704. Washington, 1997: S. 5.

²⁴⁸ OECD: Environmental Compliance and Enforcement in China: S. 32-33. Lu et al. konnten in ihrer Studie jedoch nur bei 57,1 Prozent der Büros auf Kreisebene Hotlines mit 24-stündiger Erreichbarkeit feststellen.

²⁴⁹ Yang / Ge: Yi nantong wei lie fenxi zhongguo difang huanjing zhifa nengli jianshe de wenti jiduice: S. 19.

Die Priorisierung von Verschmutzungsquellen in Verbindung mit der Einrichtung von Hotlines und einer reaktiven Inspektionspraxis schont finanzielle und personelle Ressourcen der Umweltschutzbüros auf der lokalen Verwaltungsebene. Sie können so die Zahl und Häufigkeit ihrer regulären Inspektionen verringern und gleichzeitig ihre Überwachungsfähigkeit stärken. Fallstudien belegen, dass besonders in Situationen, in denen die Unterstützung der lokalen Regierung und anderer Regierungsorganisationen fehlt, eine aktive öffentliche Teilhabe stimulierend auf die Arbeit der Umweltschutzbüros wirkt und ihre Kapazitäten zur Implementation von Verschmutzungsstandards signifikant erweitert. Die Abwesenheit dieser Form sozialer Teilhabe hingegen steigert die Wahrscheinlichkeit, dass Verstöße nicht entdeckt werden.²⁵⁰

Grenzen gesellschaftlicher Partizipation am lokalen Umweltschutz

Allerdings spiegelt die durch Beschwerden erfasste Verschmutzungssituation nur unzureichend die tatsächlichen chinesischen Verschmutzungsprobleme wider. Der Bevölkerung stehen, anders als den regulären Überwachungsstationen, keine technischen Mittel zur Verfügung. Dadurch ist die Reihenfolge der gemeldeten Vergehen bestimmt von ihrer sensorischen Wahrnehmbarkeit.²⁵¹ An erster Stelle stehen dabei Übertretungen der Grenzwerte für Lärm und Luftverschmutzung.²⁵² Die insgesamt deutlich signifikantere Verschmutzung durch industrielle Abwässer wird dagegen kaum weitergegeben.

In bestimmten Kontexten wirkt sich diese Form der öffentlichen Beteiligung sogar kontraproduktiv auf die reguläre Inspektionstätigkeit der Umweltschutzbüros aus. In Verbindung mit einer pro-aktiven Regulierungstätigkeit, die auf präventive Inspektionen anhand einer internen Prioritätensetzung der Umweltschutzbüros gründet, werden die ohnehin knappen Ressourcen der Büros an falscher Stelle oder für unbedeutende, jedoch sichtbare Verschmutzungsfälle gebunden. In diesen Fällen werden die Behörden durch eine starke öffentliche Teilhabe von ihren eigentlichen Aufgaben abgelenkt und eine effektive Regulierungstätigkeit erschwert.²⁵³ Folglich warnen Lu et al.: „Es muss beachtet werden, dass die öffentliche Teilhabe und Meldung (von Verschmutzung) ein zweischneidiges Schwert ist“ (需要注意的是公众参与和公众举报是一把双刃剑).²⁵⁴

Hinzu kommen grundsätzliche institutionelle Beschränkungen. Denn die der Bevölkerung zugedachte Rolle in der lokalen Verschmutzungskontrolle beschränkt sich auf die eines Instruments zur Steigerung der Effektivität, bei gleichzeitiger Reduktion der Kosten.²⁵⁵ Dieser instrumentelle Ansatz ist im zentralen Dokument der aktuellen chinesischen Umweltpolitik, der „Entscheidung des Staatsrates über die Umsetzung des wissenschaftlichen Entwicklungsansatzes und zur Stärkung des Umweltschutzes“ (guowuyuan guanyu luoshi kexue fazhan guan jiaqiang huanjing baohu de jueding 国务院关于落实科学发展观加强环境保护的决定) angelegt. Dort wird die „Entfaltung des Nutzens sozialer Organisationen“ (fahui shehui tuanti de zuoyong 发挥社会团体的作用) und die „Stärkung der Überwachung durch die Gesellschaft“ (qianghua shehui jiandu 强化社会监督) gefordert.²⁵⁶ Eine aktive Rolle der Bevölke-

²⁵⁰ Etwa bei: Lo / Leung: Environmental Agency and Public Opinion in Guangzhou: S. 703.

²⁵¹ Dasgupta / Wheeler: Citizen Complaints as Environmental Indicators: S. 13-14.

²⁵² OECD: Environmental Compliance and Enforcement in China: S. 33. Und: Lu et al: Zhongguo huanjing zhifa nengli jianshe xianzhuang diaocha yu wenti fenxi: S. 8.

²⁵³ Vergleiche dazu folgende Artikel: Lo / Fryxell / Wong: Effective Regulations with Little Effect?: S. 388-410. Und: Van Rooij / Lo: A Fragile Convergence: S. 17.

²⁵⁴ Lu et al: Zhongguo huanjing zhifa nengli jianshe xianzhuang diaocha yu wenti fenxi: S. 9.

²⁵⁵ Lo / Leung: Environmental Agency and Public Opinion in Guangzhou: S. 679.

²⁵⁶ Siehe dazu Abschnitt 27 von: Guowuyuan: Guowuyuan guanyu luoshi kexue fazhan guan jiaqiang huanjing baohu de jueding.

rung und unabhängiger sozialer Gruppen an der Gestaltung der Umweltpolitik ist hier hingegen nicht vorgesehen und wird auch in der lokalen Verschmutzungskontrolle nicht praktiziert.²⁵⁷ Dies schwächt das langfristige und über die Ausweitung der Überwachungskapazitäten hinausgehende Potenzial gesellschaftlicher Teilhabe am lokalen Umweltschutz deutlich.

Bedeutung lokaler Kontextfaktoren für die gesellschaftliche Teilhabe

Für den tatsächlichen Effekt der öffentlichen Mitwirkung an der lokalen Verschmutzungsregulierung sind jedoch nicht nur institutionelle Voraussetzungen entscheidend. Ebenso bedeutsam sind spezifisch lokale Kontextfaktoren. Wie schon Grafik 2.8 demonstriert hat, wirkt sich eine starke ökonomische Abhängigkeit der lokalen Bevölkerung von einem verschmutzenden Unternehmen oder Wirtschaftszweig negativ auf ihre generelle Bereitschaft aus, sozialen Druck zur Einhaltung der Verschmutzungsstandards zu erzeugen. Der Vergleich der folgenden drei Beispiele belegt die Bedeutung der ökonomischen Abhängigkeitsbeziehungen.

In der ehemals landwirtschaftlich geprägten Landgemeinde Futian (futian zhen 福田镇) in Sichuan (sichuan sheng 四川省) hatten sich seit den achtziger Jahren zahlreiche Kleinunternehmen angesiedelt, die industrielle Produkte für das Stahlwerk von Panzhihua herstellten. Darunter war eine Kohlewaschanlage, deren ungeklärte Abwässer die Wasserversorgung der Landwirtschaft und damit die Lebensgrundlage der örtlichen Bauern gefährdete. Deshalb schlossen sich die Dorfbewohner zusammen, beschwerten sich beim zuständigen Umweltschutzbüro in Renhe (renhe qu 仁和区), schrieben Petitionen an die Behörden der höheren Regierungsebene und bezogen auch die Medien in ihren Protest ein. Aufgeschreckt durch die Berichterstattung unternahm das Umweltschutzbüro in Renhe mehrere unangekündigte Inspektionen, die zur Schließung der Kohlewaschanlage führten. Hier bewirkte der Protest der Bauern gegen die Verschmutzung und die Gefährdung ihrer wirtschaftlichen Lebensgrundlage eine Einstellung der Verschmutzung.²⁵⁸

Ganz ähnlich verlief der Fall der Firma Ningshi in Yunnan. Auch dort waren es Bauern, die ihren Lebensunterhalt durch die ungeklärt abgeleiteten Abwässer einer Fabrik für chemische Düngemittel gefährdet sahen und mit Unterstützung des lokalen Umweltschutzbüros sowie unter Einbeziehung der Medien gegen die Fabrik protestierten. Sowohl in Futian als auch in Ningshi war dies den Bauern jedoch nur möglich, da sie beim Verkauf ihrer landwirtschaftlichen Erzeugnisse nicht auf die verschmutzende Fabrik oder ihre Arbeiter angewiesen waren. Wirtschaftliches Wohlergehen der Firma und der Bauern waren somit unabhängig voneinander. Der intensive und stetige Druck durch die bäuerliche Bevölkerung verschaffte dem Umweltschutzbüro die Legitimität für eine strenge Anwendung der Gesetzgebung und veranlasste die Fabrik zu Investitionen in Kläranlagen für ihre Abwässer.²⁵⁹

Vollkommen identisch zu den oberen Beispielen scheint zunächst ein dritter Fall. Auch hier gefährdete die von einer Düngemittelfabrik verursachte Luft- und Wasserverschmutzung die Gesundheit der Bevölkerung und ihre wirtschaftliche Lebensgrundlage. Reisernten fielen aus, Obstbäume verkümmerten und die Bauern mussten ihre kranken Wasserbüffel durch Maschinen ersetzen. Trotzdem protestierten die Dorfbewohner nicht gegen die massive Umweltverschmutzung, waren sie doch auf vielfältige Art mit dem Unternehmen verbunden. Nicht nur arbeitete ein Teil der örtlichen Bevölkerung in der Düngerfabrik, auch die Bauern waren beim Verkauf ihrer Waren auf die Kaufkraft dieser Angestellten angewiesen. Zudem zahlte das Unternehmen einen Pauschalbetrag für die Duldung der Verschmutzung an die Dorfregierung und machte diese durch die Finanzierung kleinerer Bauprojekte gefügig. Ohne politische und

²⁵⁷ Lo / Leung: Environmental Agency and Public Opinion in Guangzhou: S. 700-702.

²⁵⁸ Beispiel entnommen aus: Tilt: The Political Ecology of Pollution Enforcement: S. 922-926.

²⁵⁹ Beispiel aus: Van Rooij: Regulating Land and Pollution in China: S.150-170.

soziale Unterstützung lag die Regulierung somit in der alleinigen Verantwortung des lokalen Umweltschutzbüros.²⁶⁰ Erst die Erhöhung des politischen Drucks im Rahmen einer nationalen Kampagne im Jahr 2004 bewirkte schließlich, dass der Düngerfabrik in einer unangekündigten, nächtlichen Überprüfung illegale Emissionen (*toupai* 偷排) nachgewiesen werden konnten.²⁶¹

Zusammengenommen verdeutlichen diese Beispiele, dass sozialer Druck zur Durchsetzung der Verschmutzungsstandards von der lokalen Bevölkerung nur dann ausgeübt wird, wenn die Regulierung der Verschmutzung nicht die wirtschaftliche Basis ihrer Mehrheit gefährdet. Nicht verwunderlich ist deshalb auch der deutlich feststellbare statistische Zusammenhang von Wirtschaftsleistung pro Einwohner und der Anzahl an Beschwerden. Dies belegt, dass eine aktive soziale Teilhabe zunimmt, wenn der allgemeine Wohlstand und die materielle Unabhängigkeit steigen.²⁶² Darüber hinaus zeigen die Fallbeispiele erneut die Bedeutung einer externen Unterstützung der Umweltschutzbüros für eine effektive Verschmutzungskontrolle. Erst im Zusammenspiel mit anderen Kontextfaktoren, etwa ihrer politischen oder sozialen Unterstützung, kann eine effektive Regulierung industrieller Verschmutzung durch die Umweltschutzbüros erreicht werden.²⁶³

Fazit

Die Analyse des Potenzials sozialer Teilhabe für die lokalen Prozesse der Verschmutzungskontrolle ergibt ein gemischtes Bild. Demnach hat sich die umweltpolitische Sphäre in China signifikant vergrößert und umfasst, neben den Organisationen des Staates und der Wirtschaft, zunehmend auch gesellschaftliche Akteure. Ein wachsendes öffentliches Umweltbewusstsein hat das Entstehen zahlreicher gesellschaftlicher Umweltorganisationen befördert. Diese stehen jedoch unter strenger Kontrolle des Staates, der ihre Mitwirkung zwar begrüßt, aber nur innerhalb enger Grenzen zulässt. In der lokalen Verschmutzungskontrolle sind diese Gruppen hingegen kaum relevant. Hier spielt der von lokalen Gemeinschaften erzeugte soziale Druck eine weitaus gewichtigere Rolle. Zur Ausweitung ihrer Organisationskapazität haben lokale Umweltschutzbüros zudem öffentliche Partizipationskanäle geschaffen. Über Telefon-Hotlines wird die lokale Bevölkerung an der Überwachung industrieller Verschmutzung beteiligt. In dieser Form sind der öffentlichen Beteiligung jedoch enge institutionelle Grenzen gesetzt.

Die Wirkung dieser Maßnahmen zur Stärkung der sozialen Teilhabe an der lokalen Verschmutzungsregulierung ist zudem in hohem Maße von ihrem lokalen Kontext abhängig. Deshalb müssen in eine konkrete Analyse auch Faktoren wie die Implementationsstrategie des Umweltschutzbüros oder die Abhängigkeit der Bevölkerung von den verschmutzenden Unternehmen einbezogen werden. Nur so lässt sich im lokalen Einzelfall eine Einschätzung über das Potenzial gesellschaftlicher Teilhabe an der lokalen Verschmutzungsregulierung treffen.

²⁶⁰ Zudem befand sich die Fabrik in einem entlegenen Gebiet des Verwaltungsbereiches des Umweltschutzbüros.

²⁶¹ Beispiel aus: Van Rooij: Regulating Land and Pollution in China: S.196-202.

²⁶² Einerseits bezieht sich diese Angabe auf die Korrelation von BIP pro Kopf zur Anzahl an Beschwerden. Andererseits zeigt sich durch einen Abgleich der Aggregatdaten auf Provinzebene deutlich, dass in den reichen Küstenprovinzen die meisten Beschwerden pro Einwohner eingehen. Siehe dazu: Van Rooij / Lo: A Fragile Convergence: S. 15 und 18.

²⁶³ Vergleiche dazu: Van Rooij: Regulating Land and Pollution in China: S. 215.

Zusammenfassung

„Woran scheitert die Umsetzung der Umweltpolitik auf der lokalen Ebene?“ Diese zu Beginn der Arbeit offen formulierte Frage ist missverständlich. Denn das Scheitern der chinesischen Umweltpolitik ist nicht umfassend und es ist nicht unausweichlich. In einigen Bereichen wurden durchaus Erfolge erzielt und die Verschmutzung wirksam eingedämmt.²⁶⁴ Zudem ist die Regulierung der chinesischen Umweltverschmutzung ein fortschreitender Prozess. Bis 2020, so die während eines Diskussionsforums im Sommer 2009 (zhongguo huanjing hongguan zhanlüe yanjiu zuotanhui 中国环境宏观战略研究座谈会) angekündigte Zielsetzung, sollen die Schadstoffemissionen effektiv unter Kontrolle gebracht und bis 2030 die Umweltsituation spürbar verbessert werden.²⁶⁵

Doch schließt die Fragestellung das Gelingen der staatlichen Bemühungen um eine effektive Verschmutzungskontrolle nicht aus. Vielmehr setzt sie die Möglichkeit zur lokalen Varianz voraus und versucht diese zu erklären. Deshalb ist die in der vorliegenden Arbeit vorgeschlagene Antwort auf die einleitende Fragestellung vielschichtig. Sie versucht sowohl Institutionen wie Akteure der lokalen Verschmutzungskontrolle einzubeziehen. Im Zentrum dieser Antwort stehen die Umweltschutzbüros und ihre Rolle im chinesischen Umweltschutzsystem.

Die Notwendigkeit einer lokalen Perspektive auf Umsetzungsprozesse und Akteure ergibt sich aus der historischen Genese der Institutionen des staatlichen Umweltschutzes in China. Obwohl die Institutionen massiv ausgebaut und die Regierungsorganisationen erheblich gestärkt worden sind, ist die Verschmutzung der Umwelt nicht umfassend und wirksam eingedämmt worden. Deshalb mahnt die vorgenommene Analyse zur Vorsicht gegenüber allzu ambitionierten politischen Zielsetzungen. Die Gründung des Umweltschutzministeriums, der Ausbau der Umweltgesetzgebung, die Anhebung der Personalstärke auf allen Verwaltungsebene und die Investitionen der Zentralregierung belegen eine hohe politische Aufmerksamkeit für den Umweltschutz in den letzten Jahren. Die Wirkung dieser Maßnahmen auf der lokalen Ebene bleibt hingegen begrenzt, die „Enforcement Gap“ zwischen politischer Zielsetzung und administrativer Umsetzung der chinesischen Umweltpolitik bleibt bestehen.

Diese Diskrepanz fußt auf der Organisationsstruktur des staatlichen Umweltschutzsystems. Zwar wurde das nationale Umweltschutzministerium gestärkt. Es verfügt nun über eine größere Autorität und mehr Vollmachten. Die Regulierung der industriellen Verschmutzung ist dadurch weniger fragmentiert. Zudem sind umweltpolitische Ziele heute gegenüber konkurrierenden Interessen leichter durchzusetzen, da sich die entwicklungspolitischen Prioritäten innerhalb der Zentralregierung merklich gewandelt haben. Jedoch besteht auf den subnationalen Verwaltungsebenen mit der Abhängigkeit der Umweltschutzbüros von den Lokalregierungen nach wie vor ein zentrales Hindernis für die effektive Implementation der Umweltpolitik. Der chinesische Umweltschutz ist folglich in hohem Maße von den Interessen der Lokalregierungen abhängig. Um ihre funktionale Zuständigkeit für die Verschmutzungskontrolle praktisch umsetzen zu können, sind die lokalen Umweltschutzbüros deshalb auf die finanzielle und politische Unterstützung der Lokalregierungen angewiesen.

²⁶⁴ Besonders offensichtlich ist dies bei der Verbesserung der Luftqualität in den chinesischen Städten. Siehe dazu: Oberheitmann: Environmental Policy Reform in China: S. 270-274.

²⁶⁵ Liu Xiaoxing 刘晓星 / Zhou Wenying 周文颖: Zhongguo huanjing hongguan zhanlüe yanjiu zuotanhui zai jing zhaokai 中国环境宏观战略研究座谈会在京召开 (Diskussionsforum über die Forschung zur chinesischen Makrostrategie für den Umweltschutz in Beijing eröffnet). In: Zhongguo huanjing bao 中国环境报, 22.7.2009. Online unter: http://www.zhb.gov.cn/zhxx/hjyw/200907/t20090722_156504.htm

Zusätzlich haben lokale Regierungen durch die Reformpolitik deutlich an fiskalischen und politischen Vollmachten hinzugewonnen. Deshalb versucht die Zentralregierung über ein Bewertungssystem die politischen Prioritäten lokaler Kader zu steuern. Ökologische Kriterien sind in diese Kaderbewertung integriert worden, erzielen aber aufgrund der vielfältigen und konfliktiven Anreize, die lokalen Kadern gesetzt werden, nur einen geringen Effekt. Besonders in wirtschaftlich schwach entwickelten Regionen ist nach wie vor ein politischer Protektionismus zu beobachten, der die Verschmutzungskontrolle wirtschaftlichen Interessen unterordnet. Ohne politische Unterstützung bleibt die reguläre Tätigkeit der lokalen Umweltschutzbüros jedoch wirkungslos. Um diese Blockadesituation zu durchbrechen greift das Umweltschutzministerium verstärkt auf Kampagnen zurück. Mit hohem politischem Druck gelingt es so, kurzfristige umweltpolitische Zielsetzungen in selektiven Bereichen durchzusetzen. Auf lange Sicht haben sich Kampagnen jedoch nicht als ein wirkungsvolles Instrument der Verschmutzungskontrolle erwiesen, da sie die spezifisch lokalen Interessenkonflikte und Misstände nicht auflösen können.

Lokale Interessen überlagern in vielen Fällen umweltpolitische Zielsetzungen. Nur durch die Ausübung gleichzeitigen Drucks sowohl von Seiten der nationalen Regierung über die Festlegung und Durchsetzung des Umweltschutzes im Kadersystem sowie in einem autoritativen, durch unabhängige Richter und zentralisierte Aufsichtsbehörden durchzusetzenden Umweltrechtssystem als auch von Seiten der von Umweltschäden betroffenen gesellschaftlichen Gruppen kann der Vorrang lokaler Interessen gebrochen werden. Dafür wären jedoch tiefgreifende Veränderungen im politischen System Chinas notwendig, welche die gegenwärtige Herrschaftsstruktur elementar in Frage stellen.

In den spezifischen lokalen Kontexten spielen die lokalen Akteure der Verschmutzungskontrolle eine zentrale Rolle. Ihre Interaktion entscheidet über Erfolg oder Scheitern der staatlichen Umweltpolitik in der Phase ihrer Umsetzung. Ein Faktor, der die große Varianz bei der Umsetzung erklären kann, ist die Organisationskapazität der Umweltschutzbüros. Die Analyse offenbart, besonders in den für die Implementation der Umweltgesetzgebung entscheidenden Umweltschutzbüros der Kreisebene, erhebliche Ressourcenmängel bei Personalausstattung und Budget. Daraus resultiert eine geringe organisatorische Kapazität, die eine effektive Verschmutzungskontrolle erheblich erschwert.

Dieser Misstand betont die Bedeutung externer Einflüsse für die Arbeit der Umweltschutzbüros. Ohne ein ausreichendes politisches und finanzielles Engagement der lokalen Regierung ist eine effektive Verschmutzungsregulierung kaum möglich. Um diese Abhängigkeit von den lokalen Regierungen auszugleichen, setzen viele Umweltschutzbüros auf eine stärkere Einbindung der lokalen Bevölkerung und eine reaktive Implementationsstrategie. Davon erhoffen sie sich eine Ausweitung ihrer eigenen Kapazitäten zur Überwachung der industriellen Emissionen und eine Linderung ihrer angespannten Ressourcensituation. Für den lokalen Umweltschutz sind die unter strenger staatlicher Kontrolle und internationaler Aufmerksamkeit stehenden nationalen Nichtregierungsorganisationen weniger von Bedeutung, als der soziale Druck, den die „normale Bevölkerung“ auf die lokalen Akteure ausübt. Deshalb sind Partizipationskanäle geschaffen worden, die eine öffentliche Teilhabe an der Überwachung von verschmutzenden Unternehmen möglich machen. Jedoch unterliegt diese gesellschaftliche Mitwirkung erheblichen Einschränkungen durch lokale Kontexte, wie etwa der wirtschaftlichen Abhängigkeit der Bevölkerung von den verschmutzenden Unternehmen.

Somit kann die Frage nach der Effektivität der lokalen Prozesse der Verschmutzungsregulierung nur aus der Gesamtschau sowohl institutioneller als auch akteursspezifischer Faktoren beantwortet werden. Lokal spezifische Variablen, wie die Organisationskapazität der Um-

weltschutzbüros, die Unterstützung durch die Lokalregierung, das gesellschaftliche Potenzial und die wechselseitigen Abhängigkeitsbeziehungen bestimmen die Interaktionsprozesse der Akteure entscheidend. Erst ein komplexes Zusammenspiel von Institutionen, Akteuren und lokalen Kontexten ermöglicht den lokalen Umweltschutzbüros jedoch die Regulierung der industriell verursachten Umweltverschmutzung.

Bibliografie

I. Monografien

- Day, Kristen A. (Hrsg.): China's Environment and the Challenge of Sustainable Development. Armonk / London, 2005.
- Economy, Elizabeth C.: The River Runs Black: The Environmental Challenge to China's Future. Ithaca / London, 2004.
- Howlett, Michael / Ramesh, M.: Studying Public Policy: Policy Cycles and Policy Subsystems. Oxford / New York, 2003.
- Jänicke, Martin / Kunig, Philip / Stitzel, Michael: Lern- und Arbeitsbuch Umweltpolitik. Bonn, 2003 (2. Auflage).
- Ma, Xiaoying / Ortolano, Leonard: Environmental Regulation in China: Institutions, Enforcement and Compliance. Lanham / Oxford, 2000.
- Naughton, Barry: The Chinese Economy, Transitions and Growth. Cambridge / London, 2007.
- North, Douglass C.: Institutionen, institutioneller Wandel und Wirtschaftsleistung. Tübingen, 1992.
- OECD: Environmental Compliance and Enforcement in China: An Assessment of Current Practices and Ways Forward. Beijing / Paris, 2006.
- OECD: Environmental Performance Reviews: China. Beijing / Paris, 2007.
- Qu Geping 曲格平: Zhongguo de huanjing guanli 中国的环境管理 (Das chinesische Umweltmanagement). Beijing 北京 1989.
- Qu Geping 曲格平: Zhongguo de huanjing wenti ji duice 中国环境问题及对策 (Die chinesischen Umweltprobleme und Gegenmaßnahmen). Beijing 北京 1989.
- Qu, Geping / Li, Jinchang: Population and the Environment in China. Boulder, 1994.
- Ross, Lester: Environmental Policy in China. Indiana, 1988.
- Saich, Tony: Governance and Politics of China. New York, 2004 (2. Auflage).
- Scharpf, Fritz W.: Games Real Actors Play: Actor-Centered Institutionalism in Policy Research. Boulder / Oxford, 1997.
- Shapiro, Judith: Mao's War Against Nature. Cambridge, 2001.
- Sinkule, Barbara J. / Ortolano Leonard: Implementing Environmental Policy in China. Westport, 1995.
- Smil, Vaclav: The Bad Earth, Environmental Degradation in China. Armonk / New York, 1984.
- Smil, Vaclav: China's Environmental Crisis, An Inquiry into the Limits of National Development. Armonk, 1993.
- Van Rooij, Benjamin: Regulating Land and Pollution in China. Lawmaking, Compliance, and Enforcement: Theory and Cases. Leiden, 2006.
- World Bank / State Environmental Protection Agency (SEPA): The Cost of Pollution in China. Washington, 2007.

Yang, Dali L.: Remaking the Chinese Leviathan: Market Transition and the Politics of Governance in China. Stanford, 2005: S. 26.

Yang Dongping (Hrsg.) 杨东平 (编): Zhongguo huanjing de weiji yu zhuanji 中国环境的危机与转机 (Krise und Wendepunkt der chinesischen Umwelt). Beijing 北京, 2008.

Yu Wentao 余文涛 / Yuan Qinglin 袁青林 / Mao Wenyong 毛文永 Zhongguo de huanjing baohu 中国的环境保护 (Der chinesische Umweltschutz). Beijing 北京, 1987.

Zhang, Lei: Ecologizing Industrialization in Chinese Small Towns. Wageningen, 2002.

II. Wissenschaftliche Artikel

Alford, William P. / Liebman, Benjamin L. (2001): Clean Air, Clean Process? The Struggle over Air Pollution Law in the People's Republic of China. In: Hastings Law Journal, Nr. 52/3: S. 703-738.

Bachner, Brian (1996): Regulating Pollution in the People's Republic of China: An Analyses of the Enforcement of Environmental Law. In: Colorado Journal of International Environmental Law and Policy, Nr. 3/77: S. 373-408.

Beach, Marilyn (2001): Local Environment Management in China. In: China Environment Series 4. Washington D.C., 2001: S. 21-31.

Cann, Cynthia W. / Cann, Michael C. / Gao, Shangquan (2005): China's road to Sustainable Development: An Overview. In: Day, Kristen A. (Hrsg.): China's Environment and the Challenge of Sustainable Development. Armonk / London, 2005.

Dasgupta, Susmita / Wheeler, David (1997): Citizen Complaints as Environmental Indicators: Evidence From China. The World Bank Policy Research Working Paper 1704. Washington, 1997.

Dasgupta, Susmita / Laplante, Benoit / Mamingi, Nlandu / Wang, Hua (2000): Industrial Environmental Performance in China: The Impact of Inspections. The World Bank Policy Research Working Paper 2285. Washington, 2000.

Economy, Elizabeth (2004): The new politics of the environment. In: Dies.: The river runs black, the environmental challenge to China's future. Ithaca, 2004: 129-176.

Economy, Elizabeth (2005): Environmental Enforcement in China. In: Day, Kristen (Hrsg.): China's Environment and the challenge of sustainable development. New York, 2005: S. 102-120.

Economy, Elizabeth (2007): The Great Leap Backward. In: Foreign Affairs, Nr. 86/5: S. 38-59.

Edin, Maria (2003): State Capacity and Local Agent Control in China: CCP Cadre Management from a Township Perspective. In: The China Quarterly, Nr. 173: S. 35-52.

Ferris, Richard / Zhang, Hongjun (2005): Environmental Law in the People's Republic of China. In: Day, Kristen A. (Hrsg.): China's Environment and the Challenge of Sustainable Development. Armonk / London, 2005: 66-101.

Grossman, Gene M. / Krueger, Alan B. (1995): Economic Growth and the Environment. In: The Quarterly Journal of Economics, Nr. 110/2: S. 353-377.

Heberer, Thomas / Senz, Anja (2008): Chinas Umweltpolitik zwischen Implementationsproblemen und internationaler Kritik. In: Zeitschrift für Umweltpolitik und Umweltrecht, Nr. 4/2008: S. 567-589.

Ho, Peter (2001): Greening Without Conflict? Environmentalism, NGOs and Civil Society in China. In: Development and Change, Nr. 32/2001: S. 893-921.

Ho, Peter / Vermeer, Eduard B. (2006): China's Limits to Growth? The Difference Between Absolute, Relative and Precautionary Limits. In: Ho, Peter / Vermeer, Eduard B. (Hrsg.): *China's Limits to Growth, Greening State and Society*. Malden, Oxford, Victoria, 2006: S. 251-266.

Huang, Yasheng (1995): Administrative Monitoring in China. In: *The China Quarterly*, Nr. 143: S. 828- 843.

Jahiel, Abigail R. (1997): The Contradictory Impact of Reform on Environmental Protection in China. In: *The China Quarterly*, Nr. 149: S. 81-103.

Jahiel, Abigail (1998): The Organization of Environmental Protection in China. In: Edmonds, Richard Louis (Hrsg.): *Managing the Chinese Environment*. New York, 1998: S. 33-63.

Lee, Seungho (2007): Environmental Movements and Social Organizations in Shanghai. In: *China Information*, Nr. 21/2, S. 269-297.

Li, Ma / Schmitt, Francois G. (2008): Development and Environmental Conflicts in China. In: *China Perspectives*, Nr. 2008/2. S.94-102.

Li Xinyuan 陆新元 / Chen Shanrong 陈善荣 / Lu Jun 陆军 (2005): Wo guo huanjing zhifa zhangai de chengyin fenxi yu duice cuoshi 我国环境执法障碍的成因分析与对策措施 (Analyse der Hindernisse bei der Umsetzung des chinesischen Umweltrechts und Gegenmaßnahmen). In: *环境保护*, Nr. 2005/10: S. 22-27.

Li Zitian 李子田 / Hao Ruibin 赫瑞彬 / Li Hongping 李宏萍 (2004): Gongzhong canyu huanbao de youxiao tujing 公众参与环保的有效途径 (Effektive öffentliche Teilhabe am Umweltschutz). In: *Beifang huanjing 北方环境*, Nr. 29/2: S. 36-39.

Lieberthal, Kenneth (1997): China's Government System and Its Impact on Environmental Policy Implementation. In: Woodrow Wilson International Center for Scholars, *China Environment Forum: China Environment Series 1*. Washington D.C., 1997.

Liu, Jen-Kai (2008): Eine neue Runde der Strukturreformen des Staatsrats. In: *China Aktuell*, Nr. 2/2008: S. 40-56.

Liu Silong 刘四龙 (2000): Huanjing zhifa tizhi zhangai ji xiaochu duice 环境执法体制障碍及消除对策 (Hindernisse der Umsetzung des Umweltrechts und Maßnahmen zu ihrer Überwindung). In: *Huanjing baohu 环境保护*, Nr. 2000/1: S.3-4.

Lo, Carlos Wing-hung / Fryxell, Gerald E. (2003): Enforcement Styles Among Environmental Protection Officials in China. In: *Journal of Public Policy*, 23/1: S. 81-115.

Lo, Carlos Wing-hung / Fryxell, Gerald E. (2005): Governmental and Societal Support for Environmental Enforcement in China: An Empirical Study of Guangzhou. In: *The Journal of Developmental Studies*, 41/4: S. 558-588.

Lo, Carlos Wing-hung / Fryxell, Gerald E. / Wong, Wilson Wai-ho (2006): Effective Regulations with Little Effect? The Antecedents of the Perceptions of Environmental Officials on Enforcement Effectiveness in China. In: *Environmental Management*, Nr. 38/3: S. 388-410.

Lo, Carlos Wing-hung / Tang Shui-yan (2006): Institutional Reform, Economic Changes, and Local Environmental Management in China: the Case of Guangdong Province. In: *Environmental Politics*, Nr. 15/2: S. 190-210.

Lu, Hongyuan (2003): Bamboo Sprouts After the Rain: The History of Student Environmental Associations in China. In: Woodrow Wilson International Center for Scholars, *China Environment Forum: China Environment Series 6*. Washington D.C., 2003: S. 55-66.

Lu Xinyuan 陆新元 / Dudek, Daniel J. / Qin Hu 秦沪 / Zhang Jianyu 张建宇 / Lin Hong 林红 / Yang Zijian 扬子江 / Wang Yuhong 王玉宏 (2006): Zhongguo huanjing zhifa nengli jianshe xianzhuang diaocha yu wenti fenxi 中国环境行政执法能力建设现状调查与问题分析 (Untersuchung der aktuellen Situation der Implementationskapazitäten der chinesischen Umweltbürokratie und Problemanalyse). In: Huanjing kexue yanjiu 环境科学研究, Nr. 19/2006: S. 1-11.

Mayntz, Renate / Scharpf, Fritz W. (1995): Der Ansatz des akteurszentrierten Institutionalismus. In: Dies. (Hrsg.): Gesellschaftliche Selbstregelung und politische Steuerung. Frankfurt / New York, 1995, S. 39-72.
Mol, Arthur P.J. (2006): Environment and Modernity in Transitional China, Frontiers of Ecological Modernization. In: Ho, Peter / Vermeer, Eduard B. (Hrsg.): China's Limits to Growth, Greening State and Society. Malden (MA) u.a., 2006.

Mol, Arthur P. J. / Carter, Neil T. (2006): China's Environmental Governance in Transition. In: Environmental Politics, Nr. 15/2: S. 149-170.

Oberheitmann, Andreas (2008): Environmental Policy Reform in China. In: Heberer, Thomas / Schubert, Gunter: Regime Legitimacy in Contemporary China. New York, 2009: S. 268-296.

Oi, Jean C. / Zhao, Shukai (2007): Fiscal Crisis in China's Townships: Causes and Consequences. In: Perry, Elizabeth J. / Goldmann, Merle: Grassroots Political Reform in Contemporary China. Harvard, 2007: S. 75- 96.

Palmer, Michael (1998): Environmental Regulation in the People's Republic of China, The Face of Domestic Law. In: Edmonds, Richard Louis (Hrsg.): Managing the Chinese Environment. New York, 1998: S. 64-84.

Sabatier, Paul A. (1986): Top-Down and Bottom-Up Approaches to Implementation Research: A Critical Analysis and Suggested Synthesis. In: Journal of Public Policy, 1986/6, S. 21-48.

Stalley, Phillip / Yang, Dongning (2006): An Emerging Environmental Movement in China? In: The China Quarterly, Nr. 186: S. 333-356.

Swanson, Kate E. / Kuhn, Richard G. / Xu, Wei (2001): Environmental Policy Implementation in Rural China: A Case Study of Yuhang, Zhejiang. In: Environmental Management, Nr. 27/4: S. 481-491.

Tang, Shui-Yan / Lo, Carlos Wing-Hung / Cheung, Kai-Chee / Lo, Jack Man-Keung (1997): Institutional Constraints on Environmental Management in Urban China: Environmental Impact Assessment in Guangzhou and Shanghai. In: The China Quarterly, Nr. 152. Cambridge, 1997: S. 863-874.

Tilt, Bryan (2007): The Political Ecology of Pollution Enforcement in China: A Case from Sichuan's Rural Industrial Sector. In: The China Quarterly, Nr. 192: S. 915-932.

Tsui, Kai-yuen / Wang, Youqiang (2004): Between Separate Stoves and a Single Menu: Fiscal Decentralization in China. In: The China Quarterly, Nr. 177: S. 71-90.

Van Rooij, Benjamin (2002): Implementing Chinese Environmental Law Through Enforcement: The Shiwu Xiao and Shuang Dabiao Campaigns. In: Chen, Jianfu et al. (Hrsg.): Implementation of Law in the People's Republic of China. Den Haag, 2002: S.149-178.

Van Rooij, Benjamin (2003): Organization and Procedure in Environmental Law Enforcement: Sichuan in Comparative Perspective. In: China Information, Nr. 17/2. S. 36-64.

Van Rooij, Benjamin (2006): Implementation of Chinese Environmental Law, Regular Enforcement and Political Campaigns. In: Ho, Peter / Vermeer, Eduard B. (Hrsg.): China's Limits to Growth, Greening State and Society. Malden, Oxford, Victoria, 2006: S. 55-72.

Van Rooij, Benjamin / Lo, Carlos Wing-hung (2010): A Fragile Convergence: Understanding Variation in the Enforcement of China's Industrial Pollution Law. In: Law and Policy, 2010 (Im Erscheinen).
Vermeer, Eduard B. (1997): Industrial Pollution in China and Remedial Policies. In: The China Quarterly, Nr. 156: S. 952-985.

Wang, Shaoguang (1995): The Rise of the Regions: Fiscal Reform and the Decline of Central State Capacity in China. In: Walder, Andrew G. (Hrsg.): The Waning of the Communist State: Economic Origins of Political Decline in China and Hungary. Berkeley, 1995.

Wang Xiuwei 王秀卫 / Qin Tianbao 秦天宝 (2007): Huanjing zhifa: Ying cong fengbao shi zhuan xiang zhiduhua 环境执法: 应从风暴式转向制度化 (Umsetzung der Umweltgesetzgebung: Vom Kampagnenstil zur Systematisierung). In: Lü ye 绿叶, 2007/2-3: S. 41-43.

Willmann, Katrin (2006): Der Chemieunfall von Songhua und das Potenzial für soziale Proteste. In: China Aktuell, Nr. 1/2006: S. 57-68.

Yang, Guobin (2005): Environmental NGOs and Institutional Dynamics in China. In: The China Quarterly, Nr. 181: S. 46-66.

Yang Zhanli 杨展里 / Ge Yongde 葛勇德 (2006): Yi nantong wei lie fenxi zhongguo difang huanjing zhifa nengli jianshe de wenti ji duice 以南通为例分析中国地方环境执政能力建设的问题与对策 (Analyse der Probleme der lokalen Umweltschutzverwaltung und Gegenmaßnahmen am Beispiel der Stadt Nantong). In: Huanjing kexue yanjiu 环境科学研究, 2006/19: S. 12-20.

Zhang, Hongjun / Ferris, Richard jr.: Environmental Law in the People's Republic of China. Day (Hrsg.): China's Environment and the Challenge of Sustainable Development: S. 66-101.

Zhang Kunmin 张坤民 / Wen Zongguo 温宗国 / Peng Liying 彭立颖 (2007): Dangdai zhongguo de huanjing zhengce: Xingcheng, tedian yu pingjia 当代中国的环境政策: 形成 特点与评价 (Die aktuelle chinesische Umweltpolitik: Entstehung, Besonderheiten und Bewertung). In: Zhongguo renkou ziyuan yu huanjing 中国人口资源与环境, Nr. 17/2 (2007). S. 1-7.

Zhi Yan 直彦 (2008): Qianghua wo guo huanjing jiandu zhifa de nengli 强化我国环境监督执法的能力 (Stärkung der Kapazitäten zur Implementation der chinesischen Umweltüberwachung). In: Huanjing baohu 环境保护, Nr. 388/2008 1B: S. 17-19.

Zhong Yongsen 钟永森 / Zuo Mingwei 左铭威 (2006): Jiceng huanjing zhifa de kunjing yu jiejue sixiang 基层环境执法的困境与解决思想 (Schwierigkeiten der Umsetzung des Umweltrechts auf der Basisebene und Gedanken zu ihrer Lösung). In: Huanjing baohu 环境保护, 2006/8: S. 45-48.

III. Journalistische Publikationen

Chen Qian 陈谦: Ganbu kaohe huanbao chu xin 干部考核环保出新 (Kaderbewertung und Umweltschutz erneuert). In: Zhongguo huanjing bao 中国环境报, 26.4.2004.

Cheng Hanpeng 程汉鹏: Huanjing zhibiao bixu naru ganbu kaohe 环境指标必须纳入干部考核 (Umweltkriterien müssen in die Kaderbewertung einfließen). In: Zhongguo huanjing bao 中国环境报, 4.12.2007.

Fu Guang 夏光 Dui sheli quyu huanbao ducha zhongxin de sikao 对设立区域环保督查中心的思考 (Überlegungen über die Errichtung regionaler Überwachungszentren). In: Zhongguo huanjing bao 中国环境报, 28.8.2008.

Kahn, Joseph: In China, a Lake's Champion Imperils Himself. In: The New York Times, 14.10.2007.

Li Xinran: Toxic chemicals dumped into river. In: Shanghai Daily, 25.2.2009.

Liu Jing 刘晶 Huanbao shiji kaohe bu zai qing piaopiao 环保实绩考核不再轻飘飘 (Die Bewertung der Umweltverdienste sollte nicht wieder aufgeweicht werden). In: Zhongguo huanjing bao 中国环境报, Nr.2/2009.

Liu Xiaoxing 刘晓星 / Zhou Wenying 周文颖: Zhongguo huanjing hongguan zhanlue yanjiu zuotanhui zai jing zhaokai 中国环境宏观战略研究座谈会在京召开 (Diskussionsforum über die Forschung zur chinesischen Makrostrategie für den Umweltschutz in Beijing eröffnet). In: Zhongguo huanjing bao 中国环境报, 22.7.2009.

Luo Hui 罗晖: Zhongguo jianli dangzheng lingdao ganbu huanbao zhengji kaohe zhidu 中国建立党政领导干部环保政绩考核制度 (China etabliert im Umweltschutz ein Zielverantwortlichkeitssystem für Führungskader in Staat und Partei). In: Keji ribao 科技日报, 2.3.2005.

Ma Heng 马恒: Zhongguo huanjing fazhi bu neng kao fengbao 中国环境法治不能靠风暴: Zhongguo zheng fa daxue jiaoshou Wang Canfa fangtan lu 中国政法大学教授 环境法专家王灿发访谈录 (Die chinesische Umweltgesetzgebung darf sich nicht nur auf Kampagnen stützen: Aufzeichnung eines Interviews mit dem Professor der chinesischen Hochschule für Verwaltung und Recht und Experten für Umweltrecht Wang Canfa). In: Huanjing 环境, 2005/8: S. 10-13.

Ma Li 马力: Lüse GDP baogao wu xianqi tuichi 绿色GDP报告无限期推迟 (Bericht über grünes Bruttoinlandsprodukt auf unbestimmte Zeit verschoben). In: Xinjing bao 新京报, 23.7.2007.

Qian Yanfeng: Toxic water scare leaves a sour taste. In: China Daily, 25.2.2009.

Zou Jingzhao 邹静昭: Zhang Lijun zai huabei ducha zhongxin jiepai yishi shang qiangdiao jianquan jianguan tizhi - qianghua duchazhineng 张力军在华北环保督查中心揭牌仪式上强调健全监管体制 - 强化督查职能 (Bei der Eröffnungszeremonie des Überwachungszentrums für Nordchina hob Zhang Lijun die Vollkommenung des Überwachungssystems hervor - Stärkung der Überwachungskompetenzen). In: Zhongguo huanjing bao 中国环境报, 18.12.2008.

IV. Artikel im Internet (alle Internetquellen zuletzt am 23.11.2009 eingesehen)

Chuangmo zhibiao zuo le na xie diaozheng? Zhongdian zhibiao diaozheng jiedu 创模指标做了哪些调整? 重点指标调整解读 (Welche Anpassungen wurden bei den Kriterien zur Gründung von Umweltmodellstädten vorgenommen? Erklärung der Anpassung der Schwerpunkt-kriterien). In: Zhongguo huanjing bao 中国环境报, 9.10.2008.

Cujin chengshi fazhan geng hao geng kuai - shiyi wu guojia huanjing baohu mofan chengshi kaohe zhibiao jiedu 促进城市发展更好更快 - “十一五”国家环保模范城市考核指标解读 (Schnellere und bessere Fortentwicklung der Stadtentwicklung - Erklärung der Kriterien des elften Fünfjahresplans zur Evaluation von Modellstädten für den Umweltschutz). In: Zhongguo huanjing bao 中国环境报, 17.1.2008.

Di liu ge wunianjihua 第六个五年计划 1980-1985 (Der sechste Fünfjahresplan). Auf: Guangmin wang 光明网, 30.12.2005.

Gu Ruizhen 顾瑞珍: Huanbao zong ju juzhang Zhou Shengxian: Nuli kaichuang huanbao gongzuo xin jumian 环保总局局长周生贤: 努力开创环保工作新局面 (Der Vorsitzende der staatlichen Umweltschutzbehörde Zhou Shengxian: Mit großer Anstrengung eine neue Situation des Umweltschutzes begründen). Auf: Renmin wang 人民网, 19.4.2006.

Guojia huanjing bao hu zong juzhang Xie Zhenhua 国家环境保护总局局长解振华: Zai quan guo kaizhan yan-su chachu huanjing weifa xingwei zhuan xiang xingdong dianshi dianhua huiyi shang de jianghua 在全国开展严肃查处环境违法行为专项行动电视电话会议上的讲话 (Rede auf der außerordentlichen nationalen Video- und Telefonkonferenz zur Entwicklung strenger Praktiken zur Verfolgung und Bestrafung von Umweltvergehen). Auf: Zhongguo huanjing jiancha zai xian 中国环境监察在线, 23.5.2001.

Jiang Fan 姜帆: Yancheng shi biaoxin huagong youxian gongsi paiwu diaocha 盐城市标新化工有限公司排污调查 ((Untersuchung der Emisionen der Biaoxin Chemietechnik GmbH). Auf: Xinhua wang 新华网, 23.2.2009.

Lin Kai 林凯 / Jiang Fan 姜帆: Jiangsu Yancheng: Zaocheng zilaishui wuran de zhaoshi qiyi bei zeling guan-bi 江苏盐城 : 造成自来水污染的肇事企业已被责令关闭 (Schließung der für Verschmutzung des Trinkwassers verantwortlichen Firma war bereits angeordnet). Auf: Xinhua wang 新华网, 22.2.2009.

Li Xuehui 李学辉: Jiceng zhifa chengben gao zenme ban? 基层执法成本高怎么办? (Was ist bei hohen Implementationskosten auf der Basisebene der Verwaltung zu tun?). Auf: Zhongguo huanjing wang 中国环境网, 23.7.2009.

Ma Yujia: China intensifies regional environmental supervision. Auf: China.org.cn, 19.12.2008.

McElwee, Charles: MEP's Regional Centers. Auf: chinaenvironmentallaw.com, 22.12.2008.

Official acknowledges serious pollution in China. Auf: China.org.cn, 24.2.2009.

Qu Fangye 瞿方业: Jingji yue fada shui yue hei de huangtang luoji 经济越发达水越黑的荒唐逻辑 (Absurde Logik - Je entwickelter die Wirtschaft desto schwärzer das Wasser). Auf: Xinhua wang 新华网, 15.7.2009.

Shenme shi san tongshi zhidu 什么是三同时制度? (Was ist das System der drei Synchronisierungen?). In: Zhongguo huanjing bao 中国环境报, 2.4.2009.

Shi Shaochen 史少辰: Zhongguo huanjing wuran lingzhi de qunti xing shijian kaishi tuxian 中国环境污染导致的群体性事件开始凸显 (Massenereignisse aufgrund der chinesischen Umweltverschmutzung werden deutlich sichtbar) Auf: Sohu kexue xinxi 搜狐科学消息, 20.3.2008.

Xu Jiangxi 徐江善 / Lin Hongmei 林红梅 / Zhang Xianguo 张先国: Ganbu kaohe pingjia tixi jianshe shi guan-jian 干部考核评价体系建设是关键 (Das Kaderbewertungssystem ist der Schlüssefaktor). Auf: Renmin wang 人民网, 21.10.2007.

Fang Qizhen 方奇臻 / Lan Weihao 蓝伟豪: Zhongguo fei zhengfu zuzhi duoyuan fazhan 中国非政府组织多元发展 (Chinesische Nichtregierungsorganisationen entwickeln sich vielfältig). Auf: Zhonghua renmin gongheguo minzheng bu xingzheng guanli xinwen 中华人民共和国民政部行政管理新闻.

Zhongguo huanjing baohu biaozhun gaikuang 中国环境保护标准概况 (Zusammenfassung der chinesischen Umweltschutzstandards). Auf: Huanjing baohu bu wangzhan 环境保护部网站: 10.3.2008.

Zhu Bozhi 朱博佳: Wuran fantan bichu huanbao fengbao 污染反弹逼出环保风暴 (Der Kampf gegen Umweltverschmutzung macht „Umweltstürme“ zwingend notwendig). Auf: Anhui zai xian 安徽在线, 21.4.2009.

Zong Jianshu 宗建树 / Bu Xuelin 步雪琳: Jianshe fazhi jiguan, zeren jiguan, fuwu jiguan he renmin manyi jiguan, jiakuai tuijin lishi xing zhuanbian, zong ju liu bumen chu zhengzhong chengnuo 建设法制机关, 责任机关, 服务机关和人民满意机关, 加快推进历史性转变, 总局六部门做出郑重承诺 (Zur Schaffung rechtsstaatlicher, verantwortlicher und dienender Staatsorgane sowie beschleunigter Veränderungen historischen Ausmaßes unternehmen die staatliche Umweltschutzbehörde und sechs Ministerien ernste Anstrengungen). Auf: Huanbao bu huanjing yaowen 环保部环境要闻, 23.6.2006.

V. Regierungsdokumente

Guojia huanbao zong ju 国家环境保护总局 (1996): Guanyu jianli guojia huanjing baohu ju zhongdian shiyanshi de tongzhi 关于建立国家环境保护局重点实验室的通知 (Mitteilung über die Einrichtung staatlicher Schwerpunktlabors für den Umweltschutz).

Guojia huanjing baohu zong ju (1997) 国家环境保护总局: Guanyu kaizhan chuangjian guojia huanjing mofan chengshi huodong de tongzhi 关于开展创建国家环境保护模范城市活动的通知 (Mitteilung über die Kampagne zum Aufbau von Umweltmodellstädten).

Guojia huanjing baohu zong ju 国家环境保护总局 (1999): Guanyu jin yi bu jiaqiang huanjing jianli gongzuo ruogan yijian de tongzhi 关于进一步加强环境监理工作若干意见的通知. (Mitteilung mit einigen Meinungen zur weiteren Stärkung der Umweltüberwachung).

Guojia huanjing baohu zong ju 国家环境保护总局 (2001): Guojia huanjing baohu shi wu jihua 国家环境保护“十五”计划 2001-2006 (Der zehnte nationale Fünfjahresplan zum Schutz der Umwelt).

Guojia huanjing baohu zong ju 国家环境保护总局 (2006): Guanyu yinfa zong ju huanjing baohu ducha zhongxin zujian fangan de tongzhi 关于印发总局环境保护督查中心组建方案的通知 (Mitteilung über die Herausgabe des Plans zur Errichtung von Überwachungszentren für den Umweltschutz durch die nationale Umweltschutzbehörde).

Guojia huanbao zong ju 国家环保总局 (2007): Huanjing xinxi gongkai banfa, shixing 环境信息公开办法, 试行 (Verfahrensweise der Öffentlichmachung von Umweltinformationen, vorläufige Fassung).

Guojia huanjing baohu zong ju jihua caizheng wu si 国家环境保护总局计划财务: Quan guo huanjing tongji gongbao 全国环境统计公报 (Nationaler Statistikbericht über die Umwelt). Beijing 北京, 1995-2007 (mehrere Jahrgänge).

Guojia huanjing baohu zong ju jihua caizheng wu si 国家环境保护总局计划财务司: Huanjing tongji nianbao 环境统计年报 (Jährlicher statistischer Bericht über die Umwelt). Beijing 北京, 1998-2001 (mehrere Jahrgänge).

Guojia huanbao zong ju 国家环保总局 / Nongye bu 农业部 / Caizheng bu 财政部 / Guojia tongji ju 国家统计局 (1997): Quan guo xiang zhen gongye wuranyuan diaocha gongbao 全国乡镇工业污染源调查公报 (Untersuchungsbericht über die Verschmutzung der landesweiten ländlichen Industrie).

Guowuyuan 国务院 (1996): Guowuyuan guanyu jiaqiang yusanwai zjin guanli de juebing 国务院关于加强预算外资金管理的决定 (Entscheidung des Staatsrats über die Stärkung der Verwaltung außerbudgetärer Einnahmen).

Guowuyuan 国务院 (1996): Guanyu huanjing baohu ruogan wenti de juebing 关于环境保护若干问题的决定 (Entscheidung über einige Fragen des Umweltschutzes).

Guowuyuan 国务院 (1996): Guowuyuan guanyu huanjing baohu ruogan wenti de juebing 国务院关于环境保护若干问题的决定 (Entscheidung des Staatsrates über einige Probleme des Umweltschutzes).

Guowuyuan 国务院 (1998): Shehui tuanti dengji guanli tiaoli 社会团体登记管理条例 (Bestimmungen zur Registrierung sozialer Organisationen).

Guowuyuan 国务院 (2003): Paiwufei zhengshou shiyong guanli tiaoli 排污费征收使用管理条例 (Bestimmungen zur Verwendung und Erhebung von Verschmutzungsgebühren).

Guowuyuan 国务院 (2005): Guowuyuan guanyu luoshi kexue fazhan guan jiaqiang huanjing baohu de juebing 国务院关于落实科学发展观加强环境保护的决定 (Entscheidung des Staatsrats über die Umsetzung des wissenschaftlichen Entwicklungsansatzes und zur Stärkung des Umweltschutzes).

Guowuyuan 国务院 (2006): Zhongguo de huanjing baohu 中国的环境保护 (Der chinesische Umweltschutz).

Guowuyuan 国务院 (2007): Guojia huannjing baohu shiyi wu guihua 国家环境保护十一五规划 (Der elfte Fünfjahresplan zum Schutz der Umwelt).

Guowuyuan 国务院 (2007): Guowuyuan guanyu yinfa guojia huanjing baohu shiyi wu guihua de tongzhi 国务院关于印发国家环境保护“十一五”规划的通知 (Mitteilung des Staatsrats über den elften Fünfjahresplan zum Schutz der Umwelt).

Yancheng shi renmin zhengfu bangongshi 盐城市人民政府办公室 (2008): Yancheng shi renmin zhengfu bangongshi guanyu yinfa 2008 quan shi yinyong shuiyuan he tongyu heshui huanjing zonghe zhengzhi fangan de tongzhi 盐城市人民政府办公室关于印发2008全市饮用水源和通榆河水环境综合整治方案的通知 (Benachrichtigung des Regierungsbüros der Stadtregierung von Yancheng über die Veröffentlichung des Plans zur umfassenden Erneuerung des Umfelds der Trinkwasserquellen der Stadt und des Flusswassers in Tongyu).

Shenzhen shi huanjing baohu ju 深圳市环境保护局 (2007): 2007 niandu zeran mubiao bai pi shu 2007年度责任目标白皮书 (Weißbuch über die Zielverantwortlichkeiten für das Jahr 2007).

Yongkang renmin zhengfu 永康人民政府 (2008): Yongkang shi renmin zhengfu guanyu shixing huanjing wu-ran youjiang jubao zhidu de tongzhi 永康市人民政府关于实行环境污染有奖举报制度的通告 (Mitteilung der Stadtregierung von Yongkang über die Umsetzung des Systems zur prämierten Meldung von Umweltverschmutzung).

Zhongguo gongchandang zhongyang weiyuanhui 中国共产党中央委员会(1997): Zhonggong zhongyang guowuyuan guanyu zhili xiang qiye luan shoufei, luan fakuan he ge zhong tanpai deng wenti de jueding 中共中央国务院关于治理向企业乱收费, 乱罚款和各种摊派等问题的决定 (Entscheidung des Staatsrats und des ZK der KPCh über das Problem der Regulierung von konfusen Gebühren, Strafen und jeglicher Art von Abgabe von Unternehmen).

Zhonghua renmin gongheguo caizheng bu 中华人民共和国财政部 (2003): Guanyu yinfa guanyu huanbao bumen shixing shouzhi liang tiao xian guanli hou jingfei anpai de shishi banfa de tongzhi 关于印发关于环保部门实行收支两条线管理后经费安排的实施办法的通知 (Mitteilung über die Veröffentlichung der Verfahrensweise für die Gebührenplanung nach der Umsetzung der zwei getrennten Kanäle für Einnahmen und Ausgaben).

Zhonghua renmin gongheguo huanjing baohu bumen 中华人民共和国国家环境保护部门 (2009): Guanyu yinfa guifan huanjing xingzheng chufa ziyou cailiangquan ruogan yijian de tongzhi 关于印发规范环境行政处罚自由裁量权若干意见的通知 (Benachrichtigung über die Veröffentlichung einiger Meinungen über den Ermessensspielraum bei regulären administrativen Strafen für Umweltvergehen).

Zhonghua renmin gongheguo huanjing baohu bumen 中华人民共和国国家环境保护部门: Quan guo huanjing tongji gongbao 全国环境统计公报2008年 (Nationaler statistischer Umweltbericht für das Jahr 2008). Beijing 北京, 2009.

Zhonghua renmin gongheguo tongji ju / Huanjing baohu zongju bian 中华人民共和国国家统计局 / 环境保护总局编: Zhongguo huanjing tongji nianjian - 2007 nian 中国环境统计年鉴 - 2007年 (Chinesisches Umweltjahrbuch 2007). Beijing 北京, 2007.

Zhonghua renmin gongheguo guojia tongji ju 中华人民共和国国家统计局: Zhongguo tongji nianjian 中国统计年鉴2008 (Chinesisches statistisches Jahrbuch 2008). Beijing 北京, 2008.

Zhonghua renmin gongheguo guojia tongji ju 中华人民共和国国家统计局: Guomin jingji he shehui fazhan tongji gongbao 国民经济和社会发展统计公报 (Statistischer Bericht über die Entwicklung von Volkswirtschaft und Gesellschaft). Beijing 北京, 1998-2008 (mehrere Jahrgänge).

Zhonghua renmin gongheguo guojia tongji ju 中华人民共和国国家统计局 / Huanbao zong ju 环保总局: 2006 nian huanjing tongji nianbao 2006年环境统计年报 (Statistischer Bericht über die Umwelt 2006). Beijing 北京, 2006.

Zhonghua renmin gongheguo guojia tongji ju 中华人民共和国国家统计局 / Huanbao zong ju 环保总局: Quan guo huanjing tongji gongbao 2007 nian 全国环境统计公报2007年 (Nationaler statistischer Bericht über die Umwelt 2007). Beijing 北京, 2007.

Zhonghua renmin gongheguo guojia tongji ju 中华人民共和国国家统计局: 2008 nian zhongguo tongji nianjian 2008年中国统计年鉴 (Chinesisches statistisches Jahrbuch 2008). Beijing 北京, 2008.