

16 AMEZ – Argumente und Materialien der Entwicklungszusammenarbeit

Institut für
Internationale
Zusammenarbeit

Susanne Luther (Hrsg.)

KLIMAWANDEL

Politische Implikationen und soziale Verwerfungen



Jonas Rasch: Under the Dome – Chinas langer Weg zu sauberer Luft

Diana Hund: Demokratische Republik Kongo – Die Lunge Afrikas

Felix Finkbeiner: Wie erleben wir Jugendlichen und Kinder die globalen Herausforderungen?

Susanne Luther (Hrsg.)

KLIMAWANDEL

Politische Implikationen und soziale Verwerfungen

Impressum

ISBN	978-3-88795-507-6
Herausgeber	Copyright 2015, Hanns-Seidel-Stiftung e.V., München Lazarettstraße 33, 80636 München, Tel. 089/1258-0 E-Mail: info@hss.de , Online: www.hss.de
Vorsitzende	Prof. Ursula Männle, Staatsministerin a.D.
Hauptgeschäftsführer	Dr. Peter Witterauf
Leiterin des Instituts für Internationale Zusammenarbeit	Dr. Susanne Luther (V.i.S.d.P.)
Leiter PRÖ / Publikationen	Hubertus Klingsbögl
Redaktion	Birgit Burkhardt Stefan Burkhardt Kontakt zur Redaktion: ijz@hss.de
Redaktionsschluss	02.12.2015
Druck	Hausdruckerei der Hanns-Seidel-Stiftung
Titelbild	Von links oben im Uhrzeigersinn: behindlens/fotolia.com , guentermanaus/fotolia.com , Thaut Images/fotolia.com , powell83/fotolia.com

Alle Rechte, insbesondere das Recht der Vervielfältigung, Verbreitung sowie Übersetzung, vorbehalten. Kein Teil dieses Werkes darf in irgendeiner Form (durch Fotokopie, Mikrofilm oder ein anderes Verfahren) ohne schriftliche Genehmigung der Hanns-Seidel-Stiftung e.V. reproduziert oder unter Verwendung elektronischer Systeme verarbeitet, vervielfältigt oder verbreitet werden. Das Copyright für diese Publikation liegt bei der Hanns-Seidel-Stiftung e.V. Namentlich gekennzeichnete redaktionelle Beiträge geben nicht unbedingt die Meinung des Herausgebers wieder.

Diese Ausgabe finden Sie unter folgendem QR-Code auch im Internet zum Lesen und Bestellen.



INHALT

- 03 Geleitwort**
Susanne Luther
- 07 Under the Dome – Chinas langer Weg zu sauberer Luft**
Jonas Rasch
- 17 Neue Bildungstrends: Umwelterziehung im Reich der Mitte**
Chen Shengqing und Zhao Caixin im Interview
- 21 Klimapolitik in einem ungewöhnlichen Staat – Das Beispiel Nordkorea**
Bernhard Seliger
- 31 Klimawandel – Politische Auswirkungen und soziale Herausforderungen in Vietnam**
Chinh Nguyen The und Ngyuen Thi Lan Huong im Interview
- 37 Demokratische Republik Kongo – Die Lunge Afrikas**
Diana Hund
- 49 Zooming In on Africa in the International Climate Negotiations**
Nicole Bogott / Lesley-Anne van Wyk
- 59 Klima und Wandel in Kenia**
Sabine Rundgren / Uta Staschewski
- 67 Erschließung von Geothermie als Instrument für nachhaltige Entwicklung in Kenia**
Andreas Kaiser
- 71 Klimawandel in Kenia: „Es gibt noch viel zu tun.“**
Robert Kibugi im Interview
- 75 Klimawandel in Lateinamerika**
Henning Senger
- 77 Umweltschutz aus Sicht einer jungen Bolivianerin**
Carolina Victoria Vera Rivera
- 81 Kolumbien – Gesellschaft, Frieden und Klimawandel**
Jerson Leonardo Gonzáles Umaña /
Javier Fernando Méndez Monroy
- 85 Gedanken über den Klimawandel (Ecuador)**
Jhonny Paúl Alcívar
- 89 Ein neuer Gesellschaftsvertrag (Peru)**
Joel Odar Egúsquiza
- 93 Wie erleben wir Jugendlichen und Kinder die globalen Herausforderungen?**
Felix Finkbeiner

UNDER THE DOME – CHINAS LANGER WEG ZU SAUBERER LUFT

|| Jonas Rasch

„Diese Bilder zeigen jeden Tag in Peking 2014. Nur wenn die Luftqualität gut war, konnte ich es riskieren, mit meiner Tochter raus zu gehen. Aber wie viele gute Tage gab es schon? 175 Tage wiesen eine zu hohe Verschmutzung auf. Das bedeutet, die Hälfte des Jahres keine Wahl zu haben, als sie wie eine Gefangene zu behandeln.“

Chai Jing, chinesische Journalistin, 2015¹

Am 28. Februar 2015 erschien ein Film auf der Webseite der chinesischen Volkszeitung, einem der zentralen Medienorgane der Kommunistischen Partei Chinas, der die chinesische Öffentlichkeit schlagartig in seinen Bann zog. Fast zeitgleich wurde er auf allen großen Videoplattformen des Landes veröffentlicht und in wenigen Tagen mehr als 250 Millionen mal aufgerufen, bevor er bis zum 6. März auf Initiative der Behörden schrittweise wieder verschwand.

Die große Popularität von *Under the Dome*, so der Titel des Films, erstaunt umso mehr, als es sich nicht etwa um einen Actionfilm oder ein Historiendrama, sondern um eine über eineinhalbstündige Dokumentation zu Ausmaß, Ursachen und Folgen der Luftverschmutzung in China handelt. Von Chai Jing, einer ehemaligen Reporterin des chinesischen Staatsfernsehens CCTV, auf eigene Kosten produziert, besteht er aus einer dichten Abfolge von Statistiken, Videoeinspielungen und Interviews mit Persönlichkeiten aus Politik und Wirtschaft, die allesamt die Botschaft vermitteln, dass in China ein grundlegender Wandel in Wirtschaft und Verwaltung stattfinden muss,

wenn es seine Zukunft nicht verspielen möchte.

Derart offene und fundierte Kritik an den Grundfesten der chinesischen Entwicklung ist in einem Land, in dem die Medien und das Internet der Zensur unterliegen, eine Seltenheit. Investigative Journalisten, die strukturellen Problemen ohne Rücksicht auf einflussreiche politische und wirtschaftliche Interessengruppen auf den Grund gehen, müssen normalerweise mit ernststen Konsequenzen rechnen. Chai Jing wurde nach der Veröffentlichung des Films zwar kurzzeitig Ziel einer Diskreditierungskampagne im Internet, zu Repressionen durch die Sicherheitsbehörden kam es jedoch allem Anschein nach nicht.

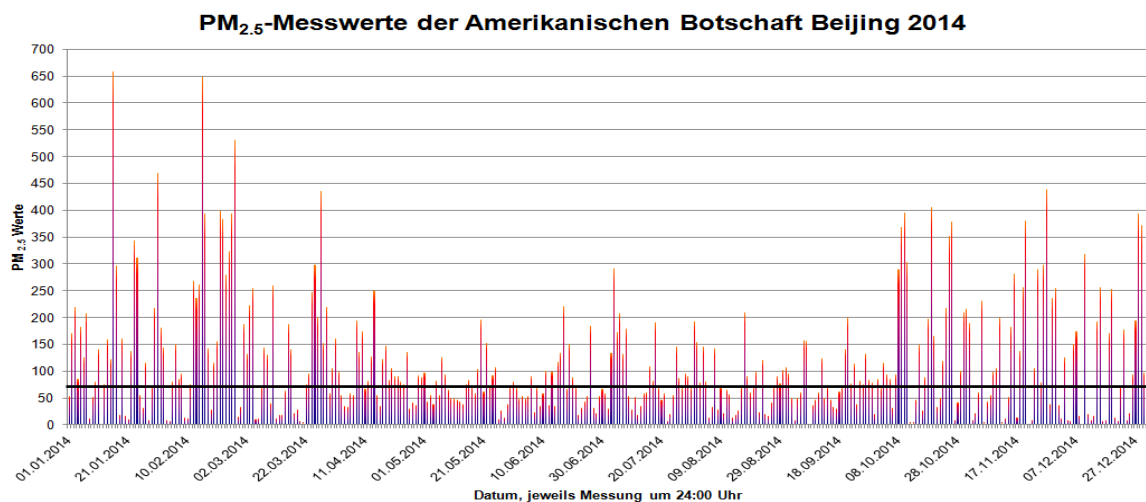
Die Tatsache, dass der Film veröffentlicht werden konnte, dazu noch mit offensichtlicher Unterstützung staatlicher Stellen, wirft also viele Fragen auf. Diesen kann hier nur sehr begrenzt nachgegangen werden. Im Wesentlichen soll es im Folgenden darum gehen, dem roten Faden, den *Under the Dome* entspinnt, zu folgen und eine Übersicht über die aktuelle Lage zu geben. Dabei stehen nicht etwa die CO₂-Emissionen des Landes im Mittelpunkt, sondern der damit in engem Zusammenhang stehende Feinstaub. Denn die aktuelle Diskussion in China dreht sich nicht schwerpunktmäßig um den oftmals abstrakten Klimawandel, sondern um die alltägliche Gefahr für die Gesundheit der Bevölkerung. Drei Fragen, die auch dem Film als Rahmen dienen, sollen dabei im Vordergrund stehen: Was ist Smog? Woher kommt er? Wie kann er bekämpft werden?

Was ist Smog?

Spätestens seit der sogenannten Airpocalypse im Januar 2013, als Nordostchina einen Monat unter einer Smogdecke verschwand, hat Chinas Luftverschmutzung international traurige Berühmtheit erlangt. Die Luftverschmutzung lag in diesem Zeitraum bis zu 35-fach über dem Grenzwert der Weltgesundheitsorganisation. In Peking und anderen Städten in der Region mussten Flüge gestrichen und Straßen gesperrt werden. Chai setzt in *Under the Dome* drastische Animationen ein, um die Gesundheitsgefahren zu verdeutlichen. Feinstaub, der in Partikel (englisch: Particulate Matter, PM) mit einem Durchmesser von bis zu zehn Mikrometern (PM₁₀) und solchen von bis zu 2,5 Mikrometern (PM_{2.5}) unterteilt wird, wird dabei besondere Aufmerksamkeit gewidmet. Insbesondere PM_{2.5} ist gefährlich, da er nicht nur in die Lunge, sondern sogar in die Blutbahn gelangen kann und neben Atemwegserkrankungen auch zu Herzleiden und Schlaganfällen führt. Außerdem kann er sich durch chemische Reaktionen mit hochgiftigen Schadstoffen verbinden und so noch größere Schäden verursachen.

Luftqualität einhalten, der eine PM_{2.5}-Konzentration von maximal 75 Mikrogramm pro Kubikmeter und Stunde als gesund einstuft.² Da sieben der zehn verschmutztesten Städte des Landes in der Gegend um Peking liegen, ist die Hauptstadt besonders häufig von Smog bedeckt.³ So konnte der Standard dort letztes Jahr bei einer durchschnittlichen PM_{2.5}-Konzentration von 93 Mikrogramm pro Kubikmeter auch nur an 156 Tagen eingehalten werden.⁴ Zum Vergleich: An einer verkehrsnahen Messstation in Berlin, dem Ort mit der höchsten Luftverschmutzung in Deutschland, lag der Jahresdurchschnitt 2014 bei 22 Mikrogramm.⁵

Verschmutzte Außenluft tötet nach Schätzungen der Weltgesundheitsorganisation weltweit bis zu 3,7 Millionen Menschen jährlich. Wissenschaftler haben 2015 erstmals eine flächendeckende Auswertung aller Daten der chinesischen Messstationen vorgenommen und daraus Rückschlüsse auf die Folgen für die Gesundheit der chinesischen Bevölkerung geschlossen. Demnach sind bis zu 17 Prozent aller Todesfälle in China, also etwa 1,6 Millionen im Jahr oder 4.000 täglich, auf Krankheiten zurückzuführen, die durch Luftverschmutzung ausgelöst wurden.⁶



Quelle: U.S. Department of State, Mission China Air Quality Program (www.stateair.net). Daten sind nicht verifiziert. Eigene Darstellung.

Erst seit 2012 veröffentlicht das chinesische Ministerium für Umweltschutz detaillierte Daten zur Luftqualität in 190 Städten und Gemeinden. Demnach konnten 2014 nur acht Städte den nationalen Standard für

Neben menschlichem Leid verursacht die Luftverschmutzung auch immensen wirtschaftlichen Schaden, insbesondere durch erhöhte Kosten im Gesundheitssystem, Verluste durch verlorene Lebensjahre und Ar-

beitstage, Mindererträge in der Landwirtschaft und einen nicht zu unterschätzenden Imageschaden des Landes. Diese Kosten genau zu berechnen ist unmöglich, doch Schätzungen, die zwischen neun und dreizehn Prozent des chinesischen Bruttoinlandsprodukts jährlich liegen, machen die Dimensionen deutlich.⁷

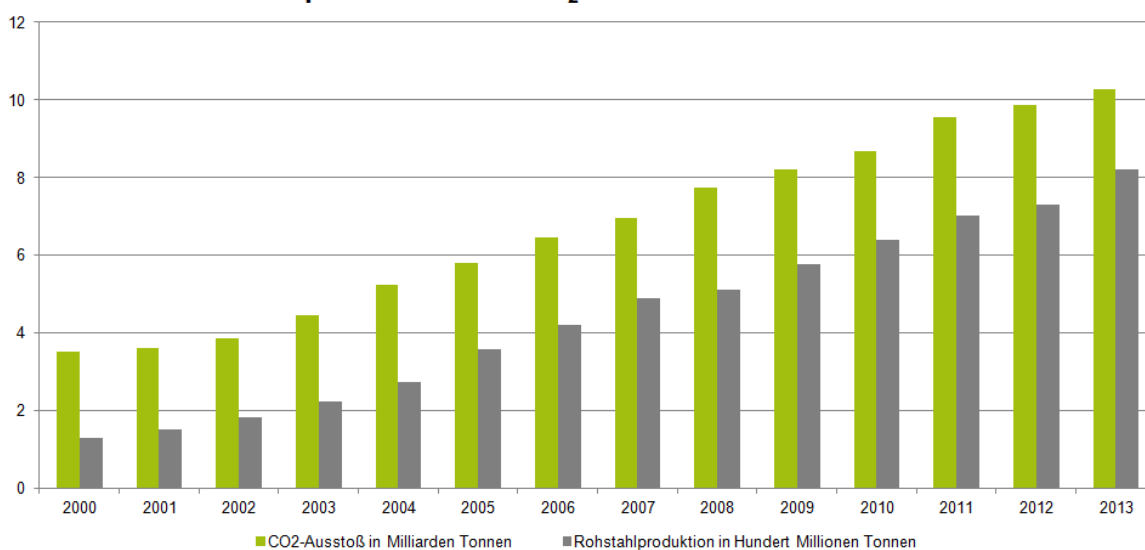
Woher kommt der Smog?

Kohleverbrennung, Industrieproduktion und Autoabgase sind die Hauptursachen für Luftverschmutzung in China. Nach Chai sind allein die Verbrennung von Kohle und Öl für 60 Prozent der PM_{2.5}-Belastung in China verantwortlich. Die Energiegewinnung spielt dabei eine ausschlaggebende Rolle, da diese seit langem zu 70 bis 80 Prozent mit Kohle betrieben wird. Während der Kohleverbrauch 2000 noch bei circa 700 Millionen Tonnen Ölequivalent lag, hat er sich bis 2014 auf 1,96 Milliarden Tonnen fast verdreifacht und umfasst damit heute mehr als die Hälfte des weltweiten Verbrauchs.⁸ Seit 2000 ist das Land für 84 Prozent des globalen Wachstums an Kohleverbrauch verantwortlich, gleichzeitig befinden sich viele der ineffizientesten Kohlekraftwerke in China.⁹ In den letzten Jahren hat zwar ein zaghafter Wandel eingesetzt, aber Kohle wird ohne Zweifel noch viele Jahre das Rückgrat der chinesischen Energieerzeugung bilden.

40 Prozent der Kohle wird in China direkt in der Industrieproduktion eingesetzt, hauptsächlich bei der Herstellung von Eisen, Stahl, Zement und Chemieprodukten.¹⁰ Vor der Jahrtausendwende basierte Chinas wirtschaftlicher Aufstieg auf leichter Industrie und mittelständischen Unternehmen. Einer der Hauptauslöser für das exorbitante Wachstum der Schwerindustrie war ein großangelegtes Förderprogramm ab 1997, das infolge der asiatischen Wirtschaftskrise aufgelegt wurde. Mit den Folgen hat das Land bis heute zu kämpfen. So war China 1996 für 13 Prozent der weltweiten Stahlproduktion verantwortlich, gleichauf mit den USA. Mit 823 Millionen Tonnen in 2014 ist das Land mittlerweile zum mit Abstand größten Stahlproduzenten weltweit geworden.¹¹ Bei Zement oder Glas hat eine ähnliche Entwicklung stattgefunden. Diese Industrien sind sehr energieintensiv und technische Lösungen zur Effizienzsteigerung setzen sich in China auch aufgrund der niedrigen Preise für Kohle und Elektrizität nur sehr langsam durch.

Nach Kohle ist Öl, das hauptsächlich zum Antrieb von Fahrzeugen verwendet wird, die zweitgrößte Feinstaubquelle in China. Seit 2010 ist das Land der größte Automarkt der Welt. Allein 2014 wurden 23 Millionen Neuwagen verkauft¹², die Zahl an privaten Pkw erreichte damit 154 Millionen¹³. In Städten wie Peking oder Shenzhen tragen

Rohstahlproduktion und CO₂-Ausstoß in China 2000 - 2013



Europäische Kommission, Emission Database for Global Atmospheric Research (<http://edgar.jrc.ec.europa.eu/>); World Steel Association (www.worldsteel.org). Eigene Darstellung.

Autos heute bereits den größten Anteil an Feinstaubemissionen. Und da in China die Zahl der Pkw pro 1.000 Einwohner noch weit unter dem weltweiten Durchschnitt liegt¹⁴, wird sie aller Wahrscheinlichkeit nach weiter rapide wachsen.

Wie kann Smog bekämpft werden?

Umsetzung bestehender Gesetze

Wie auch in den westlichen Industrienationen, war die Institutionalisierung der Umweltpolitik in China ein langwieriger Prozess. Dennoch existiert seit 2008 mit dem Ministerium für Umweltschutz eine Institution, die zumindest formal mit der gleichen Autorität agieren kann wie etwa das Ministerium für Industrie oder die Kommission zur Aufsicht und Verwaltung von Staatsvermögen, die die Staatsunternehmen beaufsichtigt. Mit nur etwa 400 Mitarbeitern in Peking und rund 180.000 Beamten in 3.000 Umweltschutzbehörden auf Provinz- und lokaler Ebene ist es jedoch hauptsächlich aufgrund mangelnder Machtbefugnisse nicht in der Lage, seine Ziele gegen massive Widerstände durchzusetzen.¹⁵

Auch rechtlich hat sich seit dem Beginn der Reform- und Öffnungspolitik viel getan. 1979 wurden mit dem Umweltschutzgesetz die ersten entsprechenden Regelungen erlassen. Seitdem hat China mehr als 30 Gesetze verabschiedet, die sich mit der Thematik befassen, so etwa 2005 das nach deutschem Vorbild entwickelte Erneuerbare-Energien-Gesetz oder die Revision des Umweltschutzgesetzes 2014, die viele Beobachter sehr positiv bewerten. Grundsätzlich besteht heute also ein ausreichender rechtlicher Rahmen, um der weiteren Verschmutzung der Umwelt Einhalt zu gebieten.¹⁶

Im chinesischen Kontext mindestens ebenso wichtig wie die Gesetzgebung und in der Umsetzung wesentlich effektiver sind jedoch die politischen Leitlinien und Zielvorgaben, die die Fünf-Jahres-Plänen der Zentral- und Provinzregierungen festge-

schrieben. Dies liegt vor allem daran, dass die Bewertung einzelner Kader auf ihrer Basis stattfindet, die Karriereaussichten vieler tausender Verantwortlicher also direkt von deren Umsetzung abhängen. Auch hier finden sich seit vielen Jahren umweltpolitische Ziele. Die Erhöhung des Anteils an Kohlekraftwerken mit Filteranlagen von zehn Prozent im Jahr 2000 auf 86 Prozent in 2010 geht zum Beispiel auf den 11. Fünf-Jahres-Plan zurück und nicht etwa auf eine strengere Gesetzgebung.¹⁷ Von Zeit zu Zeit werden außerdem thematisch enger gefasste Pläne entwickelt, die auf aktuelle Entwicklungen reagieren. So wurde 2006 das Top-1.000-Unternehmen-Programm aufgesetzt, mit dessen Hilfe bis 2011 150 Millionen Tonnen Kohleequivalent eingespart werden konnten.¹⁸ Der 2013 erlassene Aktionsplan zur Verhinderung von Luftverschmutzung, der die Senkung der PM_{2.5}-Konzentration und des Kohleverbrauchs in einer Reihe von Provinzen bis 2017 vorschreibt, fällt ebenfalls in diese Kategorie.

Allen Institutionen, Gesetzen und Zielvorgaben zum Trotz verbessert sich die Lage nur schleppend. Dies liegt zunächst daran, dass die gesetzlichen Vorgaben in großem Maßstab umgangen werden. In *Under the Dome* spricht ein Mitarbeiter des Umweltministeriums davon, dass 60 Prozent der Stahlfirmen in China den Zulassungsprozess nicht abgeschlossen haben, also illegal betrieben werden. Würden alle derzeit bestehenden Umweltbestimmungen durchgesetzt, könnten etwa die Asche- und Schwefeldioxidemissionen um 60 Prozent gesenkt werden. Der Direktor der Abteilung für Fahrzeugabgase des Pekinger Umweltbüros gibt im Film außerdem zu, dass die Nichteinhaltung von Umweltstandards bei Lastkraftwagen völlig normal ist. In 90 Prozent der Fälle würden die technischen Vorgaben schlicht nicht erfüllt. Das Umweltministerium wird sowohl daran gehindert, Kontrollen durchzuführen, als auch, entsprechende Strafen zu verhängen. Grundlage dafür sind unpräzise formulierte Gesetze, die Zuständigkeiten absichtlich unklar lassen. Dies wiederum hängt einerseits mit dem weiterhin beste-

henden Primat der Wirtschaft, andererseits mit den engen Beziehungen zwischen den großen Staatsunternehmen und der Politik zusammen.

Reform des Staatskapitalismus

Getrieben von der Angst vor inneren Unruhen genießt wirtschaftliche Stabilität und der Erhalt von Arbeitsplätzen in China weiterhin Priorität vor umweltpolitischen Zielen. So kommt es etwa dazu, dass stark verschmutzende Kraftwerke, die auf Grundlage von Vorgaben der Zentralregierung geschlossen wurden, wenige Wochen später auf Geheiß der Lokalregierung wieder in Betrieb sind, um die Energieversorgung der örtlichen Industrie zu gewährleisten. Und dies, obwohl Schwerindustrie in China seit Jahren über massive Überkapazitäten verfügt und kaum noch Gewinne erwirtschaftet. Chai erwähnt in *Under the Dome*, dass mit einer Tonne Stahl gerade einmal zwei RMB (etwa 30 Cent) Gewinn erzielt werden kann. Gleichzeitig können bei Missachtung der Umweltvorschriften rund 100 RMB (rund 14 Euro) pro Tonne eingespart werden. Es ist also aktuell unmöglich, die Vorschriften einzuhalten und gleichzeitig profitabel zu wirtschaften. Viele Unternehmen können deshalb auch nur überleben, weil sie von den Provinzregierungen, zum Teil aber auch der Zentralregierung in Peking, massiv subventioniert werden. Seit einigen Jahren hat auch die Kohleindustrie mit einer schwächeren Nachfrage zu kämpfen. 2014 ist die Produktion zum ersten Mal in diesem Jahrhundert gefallen, 70 Prozent der Kohlegruben mussten Verluste hinnehmen und mehr als die Hälfte hatte Schwierigkeiten, die Löhne auszuzahlen.¹⁹

Hinzu kommt, dass viele der am stärksten verschmutzenden Industrien über ausgezeichnete Verbindungen zur politischen Führung verfügen. Deutlich wird dies etwa an der Tatsache, dass über 90 Prozent der Sitze in der Kommission zur Festlegung der Emissionsgrenzen für Kraftstoffe mit Vertretern der Ölindustrie besetzt sind, wie ein Insider in *Under the Dome* berichtet. Dass

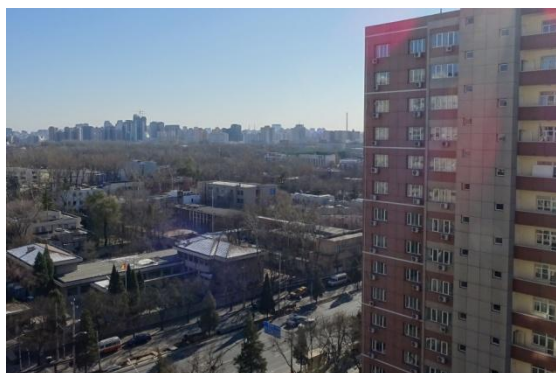
Wirtschaftsvertreter die Politik – und Politiker Wirtschaftsentscheidungen – maßgeblich mitbestimmen, ist in China etablierte Praxis und tief in der Ideologie der Kommunistischen Partei verankert. Energieversorgung und Ölindustrie sind als strategische Industrien nahezu komplett unter staatlicher Kontrolle. Die Kraftfahrzeug-, Stahl- und Chemiebranche gehören wiederum zu den Schlüsselindustrien, die zwar nicht vollständig staatlich kontrolliert werden, aber dennoch eine wichtige Rolle bei der Sicherung der Wirtschafts- und Arbeitsmarktentwicklung spielen und deshalb vielfach auf eine Sonderbehandlung zählen können.

Viele der Staatsunternehmen haben sich im Laufe der Jahre zu Wirtschaftsimperien entwickelt, die mächtig genug sind, sich der staatlichen Kontrolle zu entziehen. 76 von ihnen gehörten 2014 zu den 500 umsatzstärksten Firmen weltweit.²⁰ Zu den von der Zentralregierung kontrollierten Unternehmen kommen außerdem Tausende weitere, die im Besitz von Provinz- und Lokalregierungen sind und über informelle Netzwerke vor Einflussnahme von außen geschützt werden.

Staatsunternehmen könnten also eine entscheidende Rolle bei der Minimierung der Luftverschmutzung in China spielen, haben aber gleichzeitig großen Einfluss auf die Ausgestaltung der sie betreffenden Politik. Viele Vorstandsvorsitzende großer Staatsunternehmen verfügen über weitaus bessere Kontakte zur Parteiführung als die Vertreter der Institutionen, die für deren Regulierung zuständig sind. Entscheidungen, die die zukünftige Entwicklung in den strategischen und Schlüsselindustrien betreffen, werden deshalb oft über informelle Absprachen zwischen Vertretern der Parteiführung und der Staatsunternehmen getroffen.²¹ Es ist nicht verwunderlich, dass dabei die Interessen etwa des Ministeriums für Umweltschutz nicht ausreichend Gehör finden.

Darüber hinaus bremst die Monopolstellung und der staatliche Schutz, den die Staatsunternehmen genießen, die Innovationskraft in den betroffenen Sektoren, zu

denen seit dem aktuellen Fünf-Jahres-Plan auch die erneuerbaren Energien gehören. Seit vielen Jahren wird auch deshalb von verschiedener Seite eine grundlegende Reform der Staatsunternehmen gefordert. Zwar wurden auch dieses Jahr wieder einige Maßnahmen verabschiedet, die Macht der Staatsunternehmen wird dadurch aber kaum geschwächt.²² Die enge Zusammenarbeit zwischen Politik und Wirtschaft, die den Staatskapitalismus chinesischer Prägung auszeichnet, sowie die Korruption, die im Energiesektor weit verbreitet ist, werden so auch weiterhin verhindern, dass notwendige Maßnahmen zur Linderung der Luftverschmutzung umgesetzt werden.



Blick aus dem Pekinger Büro der HSS am 1. und 2. Dezember 2015, jeweils um 11 Uhr. Der PM_{2.5}-Wert lag oberes Bild bei 571, unteres Bild bei 17.

Pressefreiheit und bürgerliches Engagement

Eine freie Presse könnte viel dazu beitragen, Chinas Luftverschmutzung einzugrenzen. Presse und Internet unterliegen in China jedoch der staatlichen Zensur, sodass auch hier Politik und Wirtschaft ihren Einfluss geltend machen können. Weit gefasste

Gesetze zum Schutz von Staatsgeheimnissen oder auch Regelungen, die die Verbreitung von Gerüchten und das Verfassen kritischer Berichte ohne Genehmigung des Arbeitgebers untersagen, werden immer wieder dazu eingesetzt, unliebsame Journalisten mundtot zu machen.

Die Luftverschmutzung lässt sich allerdings nicht mehr verleugnen. Und da auch die Zentralregierung die soziale Sprengkraft des Themas erkannt hat und die Bevölkerung auf mögliche Konsequenzen einer wirtschaftlichen Neuausrichtung vorbereiten möchte, wird eine Berichterstattung, die keine direkte Kritik an der politischen Führung äußert, häufiger zugelassen. Ziel ist dabei jedoch nicht die sachliche Information der Bevölkerung, sondern eine behutsame Steuerung der öffentlichen Meinung im Sinne der Partei.²³ Investigativer Journalismus, der konkrete Rechtsbrüche dokumentiert und Anklage gegen mächtige Interessengruppen erhebt, ist auch weiterhin nur eingeschränkt möglich.

Under the Dome endet mit einem Aufruf zu bürgerlichem Engagement. Dies mag auch einer der Gründe sein, warum er letztlich der Zensur zum Opfer fiel. Wie effektiv ein Aufbegehren der Bevölkerung auch in China sein kann, zeigt zum Beispiel die Einführung der PM_{2.5}-Messungen und die Veröffentlichung der Messwerte im Jahr 2012, die eigentlich erst für 2016 geplant war. Ein Sturm der Entrüstung über die schlechte Luftqualität und die Intransparenz der chinesischen Behörden setzte diese derart unter Druck, dass sie die Maßnahme um vier Jahre vorziehen mussten. Ausgelöst worden war die Diskussion indirekt durch die amerikanische Botschaft in Peking, die bereits seit 2008 die Luftqualität misst und die Ergebnisse über den Nachrichtendienst Twitter veröffentlicht. Ein Tweet, der die Verschmutzung 2010 als „crazy bad“ einstufte, weil sie auf den Messskalen nicht mehr dargestellt werden konnte, verbreitete sich innerhalb kürzester Zeit in sozialen Netzwerken und brachte den Stein ins Rollen. *Under the Dome* hatte eine ähnliche Wirkung. Nachdem Chai darin auf eine

Smartphone-App hingewiesen hatte, mit der die Emissionen einzelner Fabriken dargestellt werden können, wurde diese fast drei Millionen Mal heruntergeladen.²⁴

Einzelne Bürger nahmen die Dokumentation außerdem zum Anlass, gegen die Untätigkeit der Regierung zu demonstrieren. Massenproteste gegen Umweltverschmutzung sind in China insgesamt keine Seltenheit mehr. Immer wieder führen insbesondere Pläne für den Neubau chemischer Fabriken oder Müllverbrennungsanlagen zu Demonstrationen der lokalen Bevölkerung. Mittlerweile wird wöchentlich von neuen Aktionen berichtet, wiederum hauptsächlich durch Privatpersonen im Internet.²⁵ Die offizielle Presse verschweigt diese meist, da die Regierung darum bemüht ist, sie lokal einzugrenzen und eine landesweite Bewegung zu verhindern.

Anders als bei Demonstrationen beschränkt sich das Engagement in einer Nichtregierungsorganisation meist auf die Mittelschicht, die in den letzten Jahren stark gewachsen ist. Mittlerweile sind über eine halbe Millionen NGOs offiziell registriert, allerdings handelt es sich dabei meist um halbstaatliche Organisationen, die der Kommunistischen Partei nahe stehen. Wirklich unabhängige Organisationen haben es immer noch schwer, auch wenn einige von ihnen vermehrt von den Behörden umworben werden. Ziel ist dabei jedoch nicht die Stärkung der Zivilgesellschaft, sondern ausschließlich die Förderung derjenigen NGOs, die soziale Dienstleistungen anbieten können, die der Staat nicht selbst erbringen kann. Eine Stabilisierung der Lage durch Armutsbekämpfung oder Gesundheitskampagnen soll unterstützt werden, während Aktivisten, die sich mit Themen wie Rechtsstaatlichkeit oder Pressefreiheit auseinandersetzen, zu öffentlichkeitswirksamen Taktiken einsetzen oder sich überregional vernetzen, Repressalien zu befürchten haben.²⁶

Laut dem Ministerium für Zivile Angelegenheiten existierten Ende 2014 rund 7.000 registrierte NGOs, die sich mit Umweltschutz befassen.²⁷ Hinzu kommen viele, die

sich nicht registrieren lassen können oder wollen. Da auch die Zentralregierung anerkennen muss, dass die Bevölkerung Umweltverschmutzung als Bedrohung empfindet und aufgrund der grassierenden Korruption Bedarf an unabhängiger Kontrolle besteht, können diese vergleichsweise frei operieren. Die Finanzierung stellt jedoch auch für diese Gruppen eine Hürde dar, da selbst registrierte NGOs nicht eigenständig Mittel einwerben dürfen, sondern sich dafür an übergeordnete halbstaatliche Organisationen wenden müssen.

Viele NGOs sind deshalb von Zuwendungen aus dem Ausland abhängig.²⁸ Die meisten müssen sich fast vollständig auf unbezahlte Freiwillige verlassen und können sich weder technische Expertise noch Anwälte leisten, was großangelegte Kampagnen und ein gezieltes Vorgehen gegen finanzstarke und gut vernetzte Konzerne praktisch ausschließt. Zwar schreibt das überarbeitete Umweltschutzgesetz seit diesem Jahr die Offenlegung relevanter Daten vor und erlaubt NGOs, Umweltsünder vor Gericht zu verklagen²⁹ doch ohne eine Verbesserung der Finanzierungsmöglichkeiten ist zu erwarten, dass diese neuen Möglichkeiten weitestgehend ungenutzt bleiben werden.

Schlussbetrachtung

Wie beschrieben, wird es nicht einfach werden, die Luftverschmutzung in China schnell einzugrenzen. Dafür hat sich das Land in den vergangenen Jahrzehnten zu sehr auf seine Kohlevorräte verlassen und seine gesamte Wirtschaft auf diesen Energieträger ausgerichtet. Das chinesische Volk hat über Jahrzehnte hart für den wirtschaftlichen Aufschwung gearbeitet und wird in absehbarer Zeit nicht bereit sein, auf die dadurch gewonnenen Annehmlichkeiten zu verzichten. Gleichzeitig haben sich nicht nur in der Wirtschaft, sondern auch in Politik und Verwaltung mächtige Interessengruppen herausgebildet, die die Grundlagen ihrer Macht und ihres Reichtums zu schützen wissen.

Dennoch ist offensichtlich, dass es auch in China mittlerweile einflussreiche Fürsprecher für einen sparsameren Umgang mit natürlichen Ressourcen gibt. Ohne diese wäre die Veröffentlichung eines Films wie *Under the Dome* unmöglich gewesen. Und während dort in weiten Teilen ein düsteres Bild vom Zustand des Landes gezeichnet wird, kommen doch auch immer wieder Menschen zu Wort, die mit einer klaren Vorstellung von den notwendigen Veränderungen vor die Kamera treten. Nicht nur den Beamten des Ministeriums für Umweltschutz, sondern auch einer großen Zahl von Aktivisten, Wissenschaftlern, Journalisten, Anwälten, Geschäftsleuten und Politikern ist der Ernst der Lage bewusst und überall wird an Stellschrauben gedreht, die eine schrittweise Veränderung herbeiführen können.

Auch wenn die bisherigen Zielsetzungen der Zentralregierung immer wieder vom rasanten Wirtschaftswachstum überholt wurden, wird kontinuierlich an neuen Plänen zur Dekarbonisierung gearbeitet. Nicht ohne Grund ist China mittlerweile Marktführer in Technologien zur sauberen Kohleverbrennung, aber auch in vielen Teilbereichen der erneuerbaren Energien. Kein Land investiert mehr in eine umweltschonende Energieerzeugung. Und die sich seit geraumer Zeit andeutende Abkühlung der Wirtschaftsentwicklung in Kombination mit umfangreichen Wirtschaftsreformen in Richtung Zukunftstechnologien und Dienstleistungen wird, wenn alles gut geht, ihren Beitrag dazu leisten, dass Chinas Umwelt sich erholen kann.³⁰ Auch die deutsche Erfahrung hat gezeigt, dass Umweltschutz nicht vom Himmel fällt, sondern eines grundlegenden Wandels in Wirtschaft, Politik und Gesellschaft bedarf. Man darf darauf hoffen, dass dies auch in China gelingt, das in der Vergangenheit immer wieder gezeigt hat, wie wandlungsfähig es ist.

Das Primat des Wirtschaftswachstums hat neben einer Verdrängung der Folgen der Umweltverschmutzung im Land auch dazu geführt, dass sich China über viele Jahre jeder Verantwortung für den weltweiten Klimawandel entzog. Aufgrund der histori-

schen Verantwortung sei es Aufgabe der westlichen Industrieländer, diesen zu bekämpfen, während es China als Entwicklungsland zustehe, sich ohne Einschränkungen auf seine wirtschaftliche Entwicklung zu konzentrieren. Die neuesten Verlautbarungen der Regierung deuten jedoch an, dass sie bereit ist, diesen Standpunkt zu überdenken, auch wenn die darin genannten Ziele wenig ambitioniert sind. Ausschlaggebend für diesen Sinneswandel ist aber nicht eine neu gefundene Solidarität mit den ärmsten Ländern dieser Welt, sondern drei Argumente, die allesamt mit der chinesischen Innenpolitik im Zusammenhang stehen: die chinesische Wirtschaftsstruktur muss, unabhängig von ihren Auswirkungen auf das Weltklima, reformiert werden, wenn das Land weiterhin konkurrenzfähig bleiben soll; auch die Lebensgrundlage vieler Chinesen ist von den Folgen des Klimawandels bedroht; und die Luftverschmutzung in den Großstädten beginnt, die Legitimität der Kommunistischen Partei zu beschädigen. Sollte China also in Paris zu Zugeständnissen bereit sein, ist dies weniger das Verdienst der internationalen Verhandlungsführer, sondern vielmehr Folge der innerchinesischen Entwicklungen, die in diesem Beitrag skizziert wurden.

|| Jonas Rasch

HSS Büro Beijing, VR China

ANMERKUNGEN

- 1 Vgl. Chai, Jing (2015): Under the Dome, URL: <https://www.youtube.com/watch?v=T6X2uwlQGQM> [27.09.2015].
- 2 Der Grenzwert der Weltgesundheitsorganisation liegt bei 25 Mikrogramm pro Kubikmeter, derjenige der EU ebenfalls, allerdings nur im jährlichen Durchschnitt.
- 3 Vgl. China Daily (2015): China names 10 most polluted cities, URL: http://www.chinadaily.com.cn/china/2015-02/02/content_19466412.htm [14.10.2015].
- 4 Vgl. Wu, Yan (2015): Car fumes identified as main source of Beijing smog, URL: http://www.chinadaily.com.cn/china/2015-04/01/content_19973373.htm [14.10.2015].
- 5 Vgl. Bundesumweltamt (2015): Feinstaub (PM_{2,5}) im Jahr 2014, URL: <https://www.umweltbundesamt.de/themen/luft/luftschadstoffe/feinstaub> [08.10.2015].
- 6 Vgl. Rohde, Robert A. et al. (2015): Air Pollution in China: Mapping of Concentrations and Sources, URL: <http://berkeleyearth.org/wp-content/uploads/2015/08/China-Air-Quality-Paper-July-2015.pdf> [07.10.2015].
- 7 Vgl. The New Climate Economy (2014): Better Growth, Better Climate, URL: <http://2014.newclimateeconomy.report/> [15.10.2015].
- 8 Vgl. BP (2015): Energy charting tool, URL: <http://tools.bp.com/energy-charting-tool.aspx> [12.10.2015].
- 9 Vgl. Cornot-Gandolphe, Sylvie (2014): China's Coal Market: Can Beijing Tame 'King Coal'?, S. 6, URL: <http://www.oxfordenergy.org/2014/12/chinas-coal-market-can-beijing-tame-king-coal-2/> [17.07.2015]; University of Oxford (2015): The world's most polluting coal plants are identified, URL: <http://www.ox.ac.uk/news/2015-03-18-world%E2%80%99s-most-polluting-coal-plants-are-identified> [18.10.2015].
- 10 Vgl. Cornot-Gandolphe, Sylvie (2014): S. 13.
- 11 Vgl. World Steel Association (2015): World Steel in Figures 2015, S. 9, URL: <https://www.worldsteel.org/dms/internetDocumentList/bookshop/2015/World-Steel-in-Figures-2015/document/World%20Steel%20in%20Figures%202015.pdf> [14.10.2015].
- 12 Vgl. BBC (2015): China's car sales growth halves in 2014, URL: <http://www.bbc.com/news/business-30775309> [15.10.2015].
- 13 Vgl. Yu, Rose (2014): China Soon to Have as Many Drivers as U.S. has People, URL: <http://blogs.wsj.com/chinarealtime/2014/11/28/china-soon-to-have-almost-as-many-drivers-as-u-s-has-people/> [14.10.2015].
- 14 Vgl. Mitchell, Tom (2015): China car market braced for abnormal era of flat sales, URL: <http://www.ft.com/intl/cms/s/0/1ce0dc1e-31a9-11e5-8873-775ba7c2ea3d.html> [19.10.2015].
- 15 Vgl. Yang, Tseming (2014): The 2014 Revisions of China's Environmental Protection Law, URL: http://cgd.swissre.com/risk_dialogue_magazine/Environmental_liability/The_2014_Revisions_of_Chinas_Environmental_Protection_Law.html [24.09.2015].
- 16 Vgl. Mu, Zhilin et al. (2014): Environmental Legislation in China: Achievements, Challenges and Trends, URL: <http://www.mdpi.com/2071-1050/6/12/8967> [17.10.2015].
- 17 Vgl. Wang, Alex L. (2013): The Search for Sustainable Legitimacy: Environmental Law and Bureaucracy in China, URL: <http://www.law.ucla.edu/centers/international-law-and-human-rights/international-and-comparative-law-program/publications/search-for-sustainable-legitimacy#!> [17.10.2015].
- 18 2011 folgte das Top-10.000-Unternehmen-Programm, das Einsparvorgaben für Unternehmen vorsieht, die für insgesamt mehr als 60 Prozent des chinesischen Energieverbrauchs verantwortlich sind. Vgl. Cornot-Gandolphe, Sylvie (2014): S. 16.
- 19 Vgl. Cornot-Gandolphe, Sylvie (2014): S. 2.
- 20 Vgl. Cendrowski, Scott (2015): China's Global 500 companies are bigger than ever—and mostly state-owned, URL: <http://fortune.com/2015/07/22/china-global-500-government-owned/> [19.10.2015].
- 21 Vgl. Bergsager, Henrik et al. (2013): China's State-Owned Enterprises as Climate Policy Actors - The Steel and Power Sectors, S. 31, URL: <http://norden.diva-portal.org/smash/record.jsf?pid=diva2%3A702164&dswid=1078> [16.10.2015].
- 22 Vgl. Meissner, Mirjam et al. (2015): Wie Phönix aus der Asche: Reformen sollen Chinas Staatsunternehmen den Rücken stärken, URL: http://www.merics.org/fileadmin/templates/art/aktuelles/SOE_Reform/SOE-ReformWeb-Spezial.pdf [18.10.2015].
- 23 Vgl. Bandurski, David (2015): Taming the Flood – How China's Leaders „Guide“ Public Opinion, URL: <http://www.chinafile.com/reporting-opinion/media/taming-flood> [22.09.2015].
- 24 Vgl. Levitt, Tom (2015): Ma Jun: China has reached its environmental tipping point, URL: <http://www.theguardian.com/sustainable-business/2015/may/19/ma-jun-china-has-reached-its-environmental-tipping-point> [24.09.2015].
- 25 Vgl. Hoffman, Samantha et al. (2015): Environmental Protests Expose Weakness in China's Leadership, URL: <http://www.forbes.com/sites/forbesasia/2015/06/22/environmental-protests-expose-weakness-in-chinas-leadership/> [20.10.2015].
- 26 Vgl. The Economist (2014): Chinese civil society – Beneath the glacier, URL: <http://www.economist.com/news/china/21600747-spite-political-clampdown-flourishing-civil-society-taking-hold-beneath-glacier> [07.10.2015].
- 27 Vgl. China Social Organization Network (2015): Bericht zur Pressekonferenz des Obersten Volksgerichts zu neuen Regularien, die Umwelt-NGOs eine Klage gegen Unternehmen ermöglichen, URL: <http://www.chinanpo.gov.cn/1938/83154/index.html> [22.10.2015].
- 28 Vgl. Spires, Anthony J. et al. (2014): Societal Support for China's Grass-Roots NGOs: Evidence from Yunnan, Guangdong and Beijing, S. 71, URL: http://anthonyjspires.weebly.com/uploads/3/7/5/2/37525601/spires_et_al_-_societal_support_for_chinas_grassroots_ngos.pdf [29.09.2015].
- 29 Vgl. Yang, Tseming (2014).
- 30 Vgl. Green, Fergus et al. (2015): China's „new normal“: structural change, better growth, and peak emissions, URL: <http://www.lse.ac.uk/GranthamInstitute/publication/chinas-new-normal-structural-change-better-growth-and-peak-emissions/> [14.10.2015].

Hanns-Seidel-Stiftung e.V.

Institut für Internationale Zusammenarbeit

Leiterin des Instituts: Dr. Susanne Luther

Lazarettstraße 33 | 80636 München

E-Mail: iiz@hss.de | Online: www.hss.de

Tel.: +49(0) 89 12 58-0 | Fax: +49(0) 89 12 58-359

Kürzlich erschienen in der Reihe

mit QR-Code zum schnellen Lesen und Bestellen:



AMEZ 13: **Grenzen**

In Stein gemeißelt oder in
Auflösung begriffen?



AMEZ 14: **Wasser**

Kooperationen und Konflikte um
die Ressource der Zukunft



AMEZ 15: **Entwicklungs- zusammenarbeit**

Zwischen Geben und Nehmen