

Zhou Damin: Umweltverträglichkeitsprüfung in der VR China mit sieben Fallstudien

Berlin: Technische Universität Berlin, 1994, VIII,255 S.

"Bei der Standortwahl, Planung, Errichtung und Betrieb aller Betriebe und Institutionen muß ausreichend darauf geachtet werden, Umweltverunreinigungen und -zerstörungen vorzubeugen. Für Neubau-, Umbau- und Ausbaumaßnahmen muß ein Bericht zu Umweltauswirkungen erstellt und das Projekt darf erst nach der Prüfung und Genehmigung des Berichts durch die Umweltbehörden und andere betroffene Behörden begonnen werden..."

Mit diesem Passus in § 6 des 1979 verabschiedeten "Umweltschutzgesetzes der VR China (zur versuchsweisen Durchführung) hatte der Volkskongreß die sogenannte Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP) gesetzlich verpflichtend eingeführt. China übernahm damit ein umweltpolitisches Instrument, das ursprünglich in westlichen Industrieländern entwickelt wurde. Die USA hatten bereits 1970 die Verpflichtung des "environmental impact assessment" für bestimmte Projekte in ihre Umweltschutzgesetzgebung aufgenommen. Die Bundesrepublik folgte erst 1975 mit einer "Verwaltungsvorschrift", die die Durchführung von UVP für Bundesmaßnahmen zunächst auf freiwilliger Basis anregte. Erst seit der Verabschiedung des "Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung" 1990 gilt auch in Deutschland eine UVP-Pflicht für bestimmte öffentliche und private Projekte.

China gehörte somit, wenn man so will, zur Avantgarde der Umweltverträglichkeitsprüfer. Vom Gesetz zur praktischen Durchsetzung ist es indes ein weiter Weg. Kriterien und Geltungsbereich der UVP sind 1981 und 1986 durch Verwaltungsvorschriften konkretisiert worden. Seither sind längst nicht alle Projekte, die im gegenwärtigen Bauboom aus dem Boden schießen und theoretisch einer UVP unterzogen werden müßten, überprüft worden, aber die Zahl der durchgeführten Prüfungen geht mittlerweile immerhin in die Tausende. Obwohl damit inzwischen sehr umfangreiche Erfahrungen in der Praxis der UVP vorliegen, gibt es in der chinesischen umweltwissenschaftlichen Literatur über theoretische Erörterungen der Ziele, Methoden und Kriterien hinaus kaum Arbeiten über die praktische Umsetzung und Wirksamkeit dieses umweltpolitischen Instruments unter den spezifischen chinesischen Rahmenbedingungen. Eine umfangreiche Untersuchung zum Verfahren der UVP in China anhand von sieben Fallbeispielen, die Zhou Damin an der TU Berlin vorgelegt hat, schließt diese Lücke.

In China - und dies ist bereits ein entscheidender Unterschied zur Umweltschutzgesetzgebung in den meisten westlichen Ländern - haben die interessierte Öffentlichkeit und unabhängige Experten im allgemeinen keine Möglichkeit, Einblicke in UVP-Verfahren zu nehmen. Es ist daher das besondere Verdienst der vorliegenden Untersuchung, daß es dem Autor gelungen ist - dank seiner persönlichen Kontakte zu chinesischen Gutachtern, die ihm ihre Arbeiten zu Forschungszwecken zur Verfügung stellten -, seine Analyse anhand konkreter Fallbeispiele zu belegen. Zhou stellt in seiner Arbeit sieben Gutachter vor, die zwischen 1986 und 1990 von drei verschiedenen Instituten für Projekte in den Provinzen Zhejiang und Heilongjiang erstellt wurden. Die Untersuchung erhebt - da sie sich aus den erwähnten Gründen auf die zugänglichen Unterlagen in

zwei Provinzen beschränken mußte - nicht den Anspruch, repräsentativ für die UVP-Praxis in der gesamten Volksrepublik zu sein. Die Unterlagen geben aber einen guten Überblick über den Stand der UVP-Praxis in China zehn Jahre nach ihrer gesetzlichen Einführung. Die sehr heterogene Projektzusammenstellung vermittelt den Einblick in UVP Verfahren für Projekte sehr unterschiedlicher Inhalte und Dimensionen. Ein Vergleich mit den Kriterien und Methoden der deutschen Verfahren erlaubt eine Einschätzung der Möglichkeiten und Unzulänglichkeiten chinesischer UVP.

Im einzelnen untersucht Zhou Verfahren, Konzepte, Bewertung der Umweltauswirkungen sowie Handlungsempfehlungen für so unterschiedliche Projekte wie eine Seidenfärberei, eine Wollweberei, eine Goldmine, ein Wasserkraftwerk, die Erschließung eines Strandgebiets für Aal- und Garnelenzucht, die Erschließung eines Gewerbe- und Siedlungsgebiets und eines Ölumschlaghafens. Der Autor kommt zu dem Ergebnis, daß sechs der sieben untersuchten UVP nach Abschluß der Machbarkeitsstudie und damit *nach* der offiziellen Entscheidung für das Projekt (und nicht *vor* der Entscheidung, wie in den entsprechenden Verwaltungsbestimmungen vorgesehen) in Auftrag gegeben wurden. Entsprechend wenig Spielraum blieb den Gutachtern, die ihre Empfehlungen in fünf der sieben Fälle innerhalb nur weniger Monate aussprachen. Alle Projekte wurden, wenn auch teilweise mit Einschränkungen, gebilligt. Die "Nullalternative" wurde in keinem Fall in Erwägung gezogen, selbst wenn es sich um so problematische Projekte handelte wie die Errichtung einer Wollfärberei und -weberei (mit entsprechendem Abwasseraufkommen) im Trinkwasserschutzgebiet der Stadt Wenzhou oder den Bau eines Ölumschlaghafens auf der Inselgruppe Zhoushan, zu der auch die Insel Putoushan, eine buddhistische Wallfahrtsstätte und beliebte touristische Attraktion, gehört. Theoretisch hängt zwar von dem Ausgang einer UVP die Genehmigung eines Projekts ab. Praktisch aber sind - so Zhou - "politische und wirtschaftliche Interessen an einzelnen Projekten... oft so groß, daß eine Ablehnung... nicht erlaubt würde."

Anzunehmen ist auch, daß die Projektträger, die den Auftrag an die Gutachter vergeben (wie in westlichen Ländern übrigens auch), versuchen, das Ergebnis der UVP durch die Auswahl des Gutachters zu beeinflussen. Die Unabhängigkeit eines Gutachters ist schon aus dem Grunde in China nur schwer zu gewährleisten, weil eine Kontrolle durch die Öffentlichkeit in China - im Gegensatz zu westlichen Ländern - generell in den relevanten Rechtsbestimmungen nicht vorgesehen ist. Die Öffentlichkeit wird über eine UVP weder informiert, geschweige denn zur Beteiligung zugelassen.

So haben die Handlungsempfehlungen der UVP eher die Funktion von "nachbessernden Umweltschutzmaßnahmen", deren positive Auswirkungen (so sie von den Betreibern umgesetzt werden) angesichts der verheerenden Defizite auch im technischen Umweltschutz nicht unterschätzt werden sollten. Solange es allerdings an einer effizienten Nachkontrolle hapert, kommen viele Betreiber den Auflagen nicht gänzlich nach und setzen zum Beispiel, um Betriebskosten zu sparen, installierte Umweltschutzanlagen nicht in Betrieb.

Zhous Analyse zufolge muß auch angezweifelt werden, ob die Kriterien und Instrumentarien, mit denen derzeit chinesische Gutachter arbeiten, Umweltverträglichkeit ausreichend erfassen. Im Vergleich zum Kriterienkatalog deutscher

Untersuchungen ist der Umweltbegriff der chinesischen UVP sehr viel enger gefaßt. In der Regel beziehen sich die Untersuchungen nur auf Auswirkungen auf die Umweltmedien "Luft" und "Wasser". Da "Klima" beispielsweise als Kriterium bislang nicht im chinesischen Umweltbegriff enthalten ist, werden solche Auswirkungen in UVP daher auch nicht untersucht. Generell, konstatiert Zhou, reichen die Bewertungsmaßstäbe, in der Regel sogenannte Umweltstandards, häufig nicht aus. So gibt es zwar einige nationale Standards, doch fehlt es vielerorts an regionalen Grenzwertbestimmungen, die die spezifischen Umweltbedingungen und Umweltschutzerfordernisse einer Region reflektieren würden. Zusätzlich erschwert wird die Arbeit der Gutachter dadurch, daß sie ihre Untersuchungen teilweise auf der Basis von lückenhaftem Datenmaterial und vermutlich sehr ungenauen Karten erstellen müssen.

Resümierend läßt sich aus Zhous Analyse herauslesen, daß die Volksrepublik China seit 1979 mit der Übernahme der UVP über ein umweltpolitisches Instrument verfügt, daß aufgrund der politischen Rahmenbedingungen (wie z.B. fehlende Beteiligung der Öffentlichkeit, mangelnde Durchsetzungsfähigkeit und fehlende personelle und finanzielle Ausstattung der Umweltbehörden, Priorität wirtschaftlicher vor ökologischen Interessen etc.) seine volle Wirksamkeit bisher nicht entfalten konnte. Nachdenklich muß stimmen, daß in der 1989 verabschiedeten überarbeiteten Fassung des Umweltschutzgesetzes der Passus, der die direkte Verpflichtung zur UVP enthält, herausgenommen wurde. Das neue Umweltschutzgesetz enthält nur noch einen indirekten Verweis auf die entsprechende Verwaltungsordnung, deren Rechtsgrundlage, das Gesetz von 1979 jedoch nicht mehr besteht und die damit in Gerichtsurteilen nur als Referenzregelung betrachtet werden darf. Damit ist die gesetzliche Grundlage der UVP verwässert.

Insgesamt hat Zhou Danmin eine aktuelle systematische Analyse der Durchsetzungsmöglichkeiten umweltpolitischer Instrumente in der VR China geleistet, die allen empfohlen sei, die sich mit chinesischer Umweltpolitik beschäftigen. Ein Glossar mit Erläuterungen der vielen Abkürzungen, die der Autor teilweise selbst kreiert hat (wie z.B. GEEI für "gleichzeitig entwerfen, errichten und inbetriebnehmen") würde die Lektüre allerdings wesentlich erleichtern.

(Aus: *das neue china*, [1994] 4, S.34-35)

Eva Sternfeld

Bettina Gransow, Li Hanlin: Chinas neue Werte: Einstellungen zu Modernisierung und Reformpolitik

München: Minerva Publikationen, 1995 (Berliner China-Studien; 26), 117 S.

Mit großem Interesse hat das Ausland die wirtschaftlichen Reformen im Land der Mitte verfolgt. Doch wie bewertet die chinesische Bevölkerung die Reformpolitik, welche Hoffnungen verbindet sie damit und wo vermutet sie die größten Reformhemmnisse?

Bettina Gransow und Li Hanlin sind diesen Fragen nachgegangen. Grundlage ihrer Recherchen war eine Datensammlung, die 1987 im Rahmen eines Projektes der städtischen Entwicklung am Institut für Soziologie der Chinesischen