

# APuZ

Aus Politik und Zeitgeschichte

49/2006 · 4. Dezember 2006



## China

*Xuewu Gu*

China als Akteur der Weltpolitik

*Bernhard Seliger*

Die neue politische Ökonomie Ostasiens und die Rolle Chinas

*Heinrich Kreft*

China – Die soziale Kehrseite des Aufstiegs

*Thomas Heberer*

China – Entwicklung zur Zivilgesellschaft?

*Eva Sternfeld*

Umweltsituation und Umweltpolitik in China

*Tang Shaocheng*

Taiwanpolitik der EU – Beschränkungen und Chancen

## Editorial

China war bis ins 16. Jahrhundert hinein die fortschrittlichste Zivilisation der Welt, ein Land, das über die Meere herrschte und weltweiten Handel trieb. An diese Zeit scheint die Volksrepublik China anknüpfen zu wollen. Die Großmacht ist auf dem Weg zur Supermacht: wirtschaftlich, politisch und militärisch.

Chinas Wirtschaft boomt. Die von Deng Xiaoping eingeleitete und in den Folgejahren konsequent fortgeführte Reform- und Öffnungspolitik hat zu einem geradezu explodierenden Wirtschaftswachstum geführt. Doch der rasante Aufstieg hat eine Kehrseite. So sind neben enormen Fortschritten schwerwiegende Konsequenzen für die Sozialstruktur des Landes und seine Umwelt nicht zu übersehen. Die Widersprüche sind groß, und sie betreffen Politik, Wirtschaft und Gesellschaft gleichermaßen: Es gibt Ansätze einer Zivilgesellschaft neben dem Beharrungsvermögen der Diktatur, makroökonomische Stabilität neben sozialem Chaos, irrwitzigen Reichtum neben bitterster Armut, Entwicklung neben gravierender Umweltverschmutzung und -zerstörung. Die angehende Supermacht China ist wirtschaftliche Großmacht und Entwicklungsland in einem.

Die Blicke der westlichen Welt auf das riesige, seit 1949 kommunistisch geführte Land mit seinen 1,3 Milliarden Einwohnern sind besorgt und begehrlig zugleich: besorgt wegen der politischen, gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Spielregeln, die westlichem Demokratie- und Menschenrechtsverständnis bisweilen zuwiderlaufen; begehrlig wegen des großen chinesischen Absatzmarktes. Dabei wird leicht übersehen, dass China längst nicht mehr nur ein großer Markt, sondern – wie sein wirtschaftliches und strategisches Engagement in Afrika zeigt – auch ein großer globaler Konkurrent ist.

*Katharina Belwe*

# China als Akteur der Weltpolitik

Die Volksrepublik China hat sich dank ihres ununterbrochenen Wirtschaftswachstums von durchschnittlichen acht bis neun Prozent seit Beginn der Reformen zu einem regelrechten Powerhaus der Weltwirtschaft entwickelt. Seit 2004 rangiert das Reich der Mitte als die drittgrößte Handelsnation nur noch hinter den Vereinigten Staaten und Deutschland, aber vor Japan, Frankreich, Italien und Großbritannien.

Die unmittelbare Konsequenz dieser wirtschaftlichen Erfolge ist ein neues China,

## Xuewu Gu

Dr. phil., geb. 1957; ordentlicher Professor für Politikwissenschaft und Inhaber des Lehrstuhls für Politik Ostasiens an der Ruhr-Universität Bochum, Universitätsstraße 150, GB1/49; 44780 Bochum.  
xuewu.gu@rub.de  
<http://www.rub.de/poa>

das immer selbstbewusster, souveräner und aktiver versucht, die Weltpolitik der Gegenwart mitzugestalten. Insbesondere dort, wo ihre vitalen Interessen im Spiel sind, bemüht sich die Volksrepublik, sich gut zu positionieren. Dies gilt sowohl für ihr gelassenes Machtspiel mit der Supermacht USA als auch für ihr strategisches Flirten mit den europäischen Staaten. Aber auch die Vorstöße zur Stabilisierung des regionalen Umfeldes im Asien-Pazifik-Raum, die Umwerbung von Russland und der Vormarsch nach Afrika gehören zu außen- und sicherheitspolitischen Aktivitäten der Regierung in Beijing (Peking), mit denen das chinesische Interesse gegenüber anderen weltpolitischen Akteuren durchgesetzt werden soll.

## Das gemäßigte Machtspiel mit den USA

Das Verhältnis zu den Vereinigten Staaten stellt für die chinesische Regierung die „Priorität innerhalb der Prioritäten“ (*zhongzhong zhi zhong*) der chinesischen Außen- und Sicherheitspolitik dar. So ist vor allem die Sicherheitslage der Volksrepublik China durch die Militärpräsenz der Vereinigten Staaten in Ost-

asien geprägt. Die 100 000 Mann der US-Streitkräfte, die in erster Linie in Japan und Südkorea stationiert sind, bilden den Ausgangspunkt für jede chinesische Sicherheitskalkulation. China muss sich damit abfinden, dass sein Küstenumfeld durch eine außerregionale Seemacht kontrolliert wird, die zugleich die einzige Supermacht der Welt darstellt.

Chinas sicherheitspolitische Abhängigkeit von den Vereinigten Staaten besteht auch darin, dass das Schicksal Taiwans, dessen Rückführung in den chinesischen Staat von der Regierungsklasse in Beijing als das Kardinalinteresse der chinesischen Nation des 21. Jahrhunderts identifiziert wird, in der Hand von Washington liegt. Das Risiko, dass eine Militärintervention auf Taiwan China in einen Krieg mit der Supermacht USA hineinreißen könnte, mäßigte bislang die chinesische Führung bei ihren Anstrengungen nach einer Wiedervereinigung mit der Inselrepublik.

Jedoch ist sich die Volksrepublik China auch ihrer Position gegenüber den USA bewusst. Vor allem sieht sie sich als Ständiges Mitglied im UN-Sicherheitsrat auf gleicher Augenhöhe mit den USA. Mit seinem Vetorecht kann Beijing Washingtons politische Vorhaben in New York blockieren, auch wenn dieses bislang nur selten eingesetzt worden ist. Aber allein eine Vetodrohung reicht manchmal schon aus, um die Amerikaner in Schwierigkeiten zu bringen. Der wegen mangelnder völkerrechtlicher Legitimation kritisierte Irakkrieg und der Zwang zum Kompromiss bei der Verabschiedung der internationalen Sanktionen gegen Sudan sind nur zwei Beispiele dafür, dass Washington bei der Verfolgung seiner Zielsetzungen in bestimmten Konstellationen an Beijing nicht vorbeikommen kann. Auch die Umwerbung Chinas durch die Bush-Regierung beim Atomstreit mit Iran und Nordkorea veranschaulicht das Potenzial des chinesischen Einflusses auf die amerikanische Außenpolitik.

Neben dieser traditionellen Vetomacht hat China auch moderne Einflussmöglichkeiten gegenüber den USA entwickelt. So besteht für das Land heute die Möglichkeit, den amerikanischen Finanzmarkt zu beeinflussen, wenn auch nur in einem begrenzten Umfang. China verfügt heute mit mehr als 950 Milliarden US-Dollar über die größten Devisenreserven der Welt. 70 Prozent davon entfallen auf die amerikanische Währung bzw. amerikanische

Wertpapiere. Allein in die Staatsanleihen der Vereinigten Staaten hat die chinesische Regierung 250 Milliarden US-Dollar investiert, mit der Konsequenz, dass die amerikanischen Staatsschulden praktisch von China mitfinanziert werden.<sup>1</sup> Die Perspektive, durch Reduzierung bzw. Erhöhung des Anteils der amerikanischen Währung an den chinesischen Devisenreserven die Abwertung bzw. Aufwertung des US-Dollars beschleunigen und damit das amerikanische Wirtschaftsleben beeinflussen zu können, wird von den chinesischen Strategen zunehmend erkannt.

Moderne „Hebelkraft“ gegenüber den USA entwickelt sich auch aus der Verflechtung der amerikanischen Volkswirtschaft mit der chinesischen. Ein jüngerer Forschungsbericht aus Oxford veranschaulicht, dass die Vereinigten Staaten mit Wachstumsrückgang und Inflationssteigerung rechnen müssten, wenn sie ihre Wirtschaftsbeziehungen zu China abbrechen. Hingegen werde das amerikanische Bruttoinlandsprodukt 2010 im Vergleich zu 2001 bei einer engen Wirtschaftskooperation mit China um 0,7 Prozent höher sein als ohne Geschäfte mit China und die Preise um 0,8 Prozent niedriger. Auch die real verfügbaren Einkommen der amerikanischen Haushalte sollen im Fall einer engen Kooperation mit China zusätzlich um rund 1 000 US-Dollar steigen.<sup>2</sup>

Vor dem Hintergrund, dass die amerikanische Wirtschaftskraft fast fünffach stärker als die chinesische ausfällt, neigt Beijing kaum dazu, seine „wirtschaftliche Karte“ als politische Waffe einzusetzen. Im Gegenteil – die chinesische Führung wird nicht müde, den Aufstieg des Landes als eine friedliche Entwicklung darzustellen und die Amerikaner auf die „win-win“ Chancen zu verweisen. So schickte die chinesische Regierung im März 2006 eine hochrangige Delegation unter der Leitung der stellvertretenden Ministerpräsidentin Wu Yi mit dem Auftrag nach Amerika, groß angelegte Einkaufsgeschäfte in Höhe von 16,2 Milliarden US-Dollar abzuwickeln, um die dortigen Ressentiments über die andauernden Handelsdefizite mit China zu beschwichtigen.

<sup>1</sup> Vgl. Renmin Ribao (Volkszeitung – Überseeausgabe) vom 25. August 2006.

<sup>2</sup> Vgl. Margot Schüller/Makbule Top, Ho Goes to Washington: Comments on the Development of U. S.–China Economic Relations, in: China aktuell, 3 (2006), S. 58.

Auch Präsident Hu Jintao vermied jeglichen Eindruck von einem herausfordernden China, als er im April 2006 die Vereinigten Staaten besuchte. Sichtlich entspannt, kündigte er auf dem Galadinner, das der Gründer von Microsoft Bill Gates zu seinen Ehren gab, einen entscheidenden Schritt zur Bekämpfung der in China stark verbreiteten Software-Piraterie an.<sup>3</sup>

## Strategisches Flirten mit Europa

Seit Jahren liebäugelt die chinesische Führung mit der Europäischen Union (EU) als einem „Strategischen Partner“ auf dem Weg zur Realisierung einer multipolaren Weltordnung. Unmittelbar nach der Veröffentlichung des Strategiepapiers zur Europapolitik im Jahre 2003 intensivierte die chinesische Regierung ihre Bemühungen um die Umsetzung ihrer strategischen Vorstellungen. Das Jahr 2004 wurde zum „Europajahr“ erklärt. Schon im Januar flog Staatspräsident Hu Jintao nach Paris, um mit seinem französischen Amtskollegen Jacques Chirac die bereits seit 1997 bestehende „Strategische Partnerschaft“ zwischen China und Frankreich auszubauen. Im Mai reiste Ministerpräsident Wen Jiabao in Begleitung von Außenminister Li Zhaoxing und Handelsminister Bo Xilai nach Europa, um Deutschland, Belgien, Italien, Irland und Großbritannien zu besuchen. In Berlin wurde eine Deklaration mit dem Titel „Partnerschaft in globaler Verantwortung“ verabschiedet. In Rom erhielt der chinesische Regierungschef vom damaligen italienischen Ministerpräsidenten Silvio Berlusconi in Form einer gemeinsamen Erklärung die Zustimmung, „eine langfristige, stabile, nachhaltige und strategische Partnerschaft“ zwischen China und Italien aufzubauen. Auch in London konnte Wen seinen britischen Amtskollegen Tony Blair als „Strategischen Partner“ gewinnen. In dieser gemeinsamen Erklärung versprachen beide Politiker, eine „umfassende strategische Partnerschaft“ zwischen China und Großbritannien zu errichten.

<sup>3</sup> Demzufolge werde auf chinesischen Computern der Lenovo-Gruppe das Betriebssystem Windows vorinstalliert sein, um illegalen Raubkopiehändlern keine Chance zu geben. Vgl. Carola Milbrodt, Hu Jintaos Besuch in den USA ohne substanzielle Ergebnisse, in: China aktuell, 3 (2006), S. 101–102.

Mit Ausnahme einer mit französischen Marinesoldaten durchgeführten Militärübung im März 2004 beschränkte sich die von der chinesischen Seite angestrebte „Strategischen Partnerschaft“ mit den Europäern noch auf das Papier. Im substanziellen Bereich, in dem die chinesische Führung konkrete und fassbare Ergebnisse sehen wollte, konnte sie ihre Ziele nicht erreichen. Trotz intensiver Bemühungen der chinesischen Führung und Diplomatie kann bislang in der EU keine Mehrheit für die Aufhebung des seit 1989 bestehenden Waffenembargos gefunden werden. Auch in der Frage der Gewährung des Status einer Marktwirtschaft, der China vor möglichen Handelseinschränkungen durch EU-Staaten schützen könnte, wurde die chinesische Führung von ihren „Strategischen Partnern“ in Europa im Stich gelassen. China könne, so die europäische Begründung, erst als eine Marktwirtschaft anerkannt werden, wenn es seine rechtsstaatlichen Mängel und seine zu hohe Staatsintervention in Wirtschaftsabläufe abgebaut habe.

Offenbar aus Verärgerung über das europäische Verhalten, das aus chinesischer Sicht das so mühsam in Gang gesetzte „Strategische Spiel“ verdorben hat, kündigte die chinesische Regierung im Dezember 2004 an, den Kauf von fünf A 380 Airbus-Modellen im Wert von 1,4 Milliarden US-Dollar auf Eis zu legen. Ministerpräsident Wen, der in diesem Jahr zum zweiten Mal nach Europa reiste, um an dem EU-China-Gipfel in Den Haag im Dezember 2004 teilzunehmen, konnte seine Enttäuschung über das schief gelaufene „Europajahr“ nicht verbergen. Beim Treffen mit Chinesen aus Übersee nach dem Gipfel kritisierte er offen das europäische Junktim von Menschenrechtsfragen und Waffenembargo und forderte die EU auf, das „Relikt des Kalten Krieges“ endlich aufzugeben.

Die Abwahl von Gerhard Schröder im September 2005 wurde von der chinesischen Führung mit Sorge beobachtet. Der Altbundeskanzler galt in China als realistisch denkender und pragmatisch handelnder Politiker. Noch lange nach der Bildung der Großen Koalition herrschte in China Ungewissheit darüber, ob und inwieweit die neue Bundeskanzlerin Angela Merkel die pragmatische Chinapolitik der Regierung Schröder fortsetzen würde. Erst der Besuch Merkels im Mai 2006 schien die chinesische Führung beruhigt

zu haben. Aus ihrer Reisediplomatie gegenüber den außereuropäischen Machtzentren wurde abgeleitet, dass auch die neue Bundesregierung eine aktive Chinapolitik betreiben wolle. Beijing zeigt sich bereit, mit der Bundesrepublik unter Merkel einen „strategischen Dialog“ zu führen, in der Hoffnung, das chinesisch-deutsche Verhältnis zu einer der stabilsten Beziehungen Chinas zu den europäischen Staaten auszubauen.

## Umwerbung von Russland

Aus chinesischer Sicht ist Russlands Bedeutung für China einmalig: Reich an Naturressourcen und eigenwillig auf der Bühne der Weltpolitik, kann das größte Flächenland der Welt Chinas Aufstiegprozess beschleunigen oder verlangsamen, je nachdem, welche Position die politischen Eliten in Moskau zu ihrem ostasiatischen Nachbar einnehmen. Aus historischen Erfahrungen mit ihrem mächtigen Nachbarn im Norden haben die Chinesen gelernt, dass das Land sich nur sicher fühlen kann, wenn das Verhältnis zu Russland auf einem konfliktarmen Niveau gehalten wird. Ruhe und Stabilität im Norden sind die absolute Voraussetzung für Sicherheit im Süden und nicht umgekehrt. Diese Einsicht führte dazu, dass sich die chinesische Regierung unmittelbar nach dem Untergang der Sowjetunion intensiv bemühte, Russland zu umwerben.

Gegenwärtig strebt die chinesische Regierung danach, die vorhandene strategische Partnerschaft zu vertiefen, die schon in der Regierungszeit von den Präsidenten Boris Jelzin und Jiang Zemin gegründet wurde. Offensichtlich um das Potenzial zur Gegenmachtbildung gegen das amerikanisch-japanische Militärbündnis in Ostasien zu veranschaulichen, intensivierten Beijing und Moskau ihre Militärkooperation. Im Dezember 2004 reiste der russische Verteidigungsminister Sergeij Iwanow nach Beijing, um mit der chinesischen Führung über neue Verträge für Waffenlieferungen an China zu verhandeln. Gleichzeitig wurde ein groß angelegtes Militärmanöver von russischen und chinesischen Streitkräften vereinbart, das tatsächlich im Sommer 2005 in China stattfand.

Wie begrenzt diese strategische Partnerschaft ist, bekam die chinesische Führung

sehr bald zu spüren. Ende 2004 erteilte Präsident Wladimir Putin dem von China favorisierten Plan zum Aufbau einer Erdölpipeline von Russland direkt nach Daqing im chinesischen Nordosten eine Absage. Moskaus Entscheidung, den von Japan favorisierten Plan für eine Erdölpipeline von Sibirien nach Nachodka am russischen Pazifik zu realisieren, zeigte, dass die russische Führung nicht bereit war, das Anliegen ihres strategischen Partners in Beijing dem russischen Nationalinteresse überzuordnen. Auch wenn Moskau mit seiner Entscheidung dem chinesischen Konkurrenten Japan nicht unbedingt einen Gefallen tun wollte, offenbarte das Scheitern der chinesischen Pipelinediplomatie gegenüber Russland doch die Brüchigkeit und Schwäche der sino-russischen Partnerschaft. Beijing musste sich damit abfinden, dass Moskau nicht unbedingt auf der Seite Chinas steht, wenn fundamentale Interessen Russlands im Spiel sind.

Seither hat die chinesische Regierung ihre Erwartungen zurückgeschraubt; sie hofft auf eine Zusage für den Bau einer Abzweigung der noch nicht fertig gestellten Pipeline in den russischen Fernen Osten. Allerdings zögert der russische Präsident noch. Auch die günstige Atmosphäre des „Russlands-Jahres“ in der Volksrepublik China, zu dessen Eröffnung Putin im März 2006 mit einer Delegation von mehr als 1 000 hochrangigen Vertretern aus Wirtschaft und Politik nach Beijing gereist war, konnte die russische Regierung nicht zu diesem von den Chinesen dringend gewünschten Schritt bewegen.

Es hat den Anschein, dass Präsident Putin den Einsatz seiner „Erdölkarte“ nicht nur auf die westlichen Länder beschränken will. Solange China sich nicht massiv um eine Korrektur der bilateralen Handelsstruktur kümmert, deren Dominanz durch Rohstofflieferungen an China und durch primitiven Grenzhandel das große Russland wie ein Entwicklungsland erscheinen lässt, wird er seine „Ölkarte“ als Druckmittel nicht leichtfertig aus der Hand geben.

## Stabilisierung des regionalen Umfeldes

In Beijing herrscht Konsens darüber, dass China ein friedliches Umfeld im Asien-Pazifik-Raum benötigt, um sich auf den Aufbau

des Landes konzentrieren zu können. Explizit wird eine Regionalpolitik mit dem Ziel verfolgt, eine komfortable und störungsfreie Umwelt für die inneren Reformen zu schaffen und diese stabil zu halten. In diesem Kontext ist insbesondere Chinas Integrationspolitik gegenüber seinen Nachbarländern in Südostasien zu sehen.

Bereits im November 2000 hatte China den ASEAN-Mitgliedsstaaten vorgeschlagen, eine gemeinsame Freihandelszone zu gründen. Im November 2002 wurde von beiden Seiten ein Rahmenabkommen unterzeichnet, das vorsah, im Jahr 2010 die China-ASEAN-Freihandelszone ins Leben zu rufen. Wenn alles nach Plan laufen sollte, wird so im Jahre 2010 die weltgrößte Freihandelszone entstehen. Gemessen an der Bevölkerungszahl wird sie die NAFTA (North American Free Trade Agreement) und die Europäische Zollunion übertreffen. Dass die Freihandelszone mit den ASEAN-Staaten für China in erster Linie ein politisches Projekt darstellt, ist ein offenes Geheimnis, auch wenn die ökonomischen Vorteile mit Blick auf die hochgradige Komplementarität der chinesischen und südostasiatischen Wirtschaften nicht zu übersehen sind. Mit diesem Integrationsprojekt will Beijing vor allem die südostasiatischen Staaten am Wirtschaftsboom Chinas beteiligen und sich damit als eine „benign power“ präsentieren. Von diesem Projekt erhofft man sich, dass die Zollunion dazu beitragen könnte, die Bedrohungsperzeption der südostasiatischen Länder gegenüber dem Reich der Mitte abzubauen und das Vertrauen in China zu verstärken.

Im Gegensatz zu seiner Südostasienpolitik hat China offenbar erhebliche Schwierigkeiten, die koreanische Halbinsel zu stabilisieren. In den letzten Jahren hat Beijing enorme politische wie diplomatische Ressourcen investiert, um den Konflikt zwischen den Vereinigten Staaten und der Demokratischen Volksrepublik von Korea über den Weg diplomatischer Verhandlungen beizulegen. Es war der chinesischen Regierung aber nur mühsam gelungen, vier Verhandlungsrunden für die Delegationen aus den USA, Nordkorea, Südkorea, Russland, Japan sowie China herbeizuführen.

Die Schwäche der chinesischen Ordnungsmacht ließ sich nicht übersehen, als die Verhandlungen Ende 2004 in eine Sackgasse ge-

rieten, die schließlich zum Austritt Nordkoreas aus den Gesprächen im Februar 2005 führte. Nur mit großen Anstrengungen konnte Beijing das nordkoreanische Regime zur Rückkehr an den Verhandlungstisch überreden. In der am 19. September 2005 veröffentlichten Gemeinsamen Erklärung verpflichtete sich Nordkorea zum Verzicht auf Atomwaffen und die USA zur Unterlassung von Militärangriffen auf Nordkorea. Es entstand der Eindruck, als ob es China gelungen wäre, die Koreakrise abzuwenden.

Allerdings zerschlug der nordkoreanische Atomtest am 9. Oktober 2006 alle Hoffnungen auf eine baldige Lösung des Konfliktes. Pjöngjang ignorierte einfach die chinesische Warnung im Vorfeld des Testes und setzte die chinesische Führung erst 20 Minuten vor dem Test darüber in Kenntnis. Empört über das grobe Verhalten seines Verbündeten, verurteilte Beijing in einer ungewöhnlich scharf formulierten Erklärung den Atomtest als „rücksichtslos“ und „unakzeptabel“. Auch die Entscheidung der chinesischen Regierung, der von den USA und Japan eingebrachten UN-Resolution 1718 zum Waffenembargo gegen Nordkorea zuzustimmen, zeigte, dass die Grenze der chinesischen Geduld erreicht worden ist.

Chinas Schwäche zeigt sich auch in seiner Unfähigkeit, die Amerikaner zur Akzeptanz nordkoreanischer Bedingungen zu bewegen. Die US-Regierung schien nicht bereit, den Preis im Sinne einer Normalisierung der diplomatischen Beziehungen zu Nordkorea zu zahlen, um Pjöngjangs Atomprogramm zu stoppen. Es bleibt nach wie vor eine Herausforderung für Beijing, einen gemeinsamen Nenner zwischen dem chinesischen Wunsch nach einem friedlichen Wandel in Nordkorea und dem amerikanischen Ziel eines Regimewechsels herzustellen. Eine dauerhafte Stabilität auf der koreanischen Halbinsel ohne eine gegenseitige Anerkennung zwischen den beiden Kontrahenten wird es nicht geben, auch wenn Beijing nicht müde würde, sich für die Ordnung in der Region einzusetzen.

In Zentralasien konzentrierte sich die chinesische Politik darauf, die im Jahre 2001 gegründete Shanghai Cooperation Organization (SCO) „mit Leben zu erfüllen“. Chinas Vorstellung, die erste von Beijing initiierte internationale Organisation zu einem hand-

lungsfähigen, von amerikanischen Einflüssen freien, aber von Russland mitgeführten Ordnungs- und Sicherheitsorgan für die zentralasiatische Region zu entwickeln, schien Schritt für Schritt in Erfüllung zu gehen. Im Mai 2003 wurde die SCO auf dem Gipfeltreffen der Staats- und Regierungschefs der Mitgliedsstaaten China, Russland, Kasachstan, Kirgistan, Usbekistan und Tadschikistan in Moskau institutionalisiert. Ein Sekretariat mit dem Sitz in Beijing wurde errichtet. Als Führer der Organisation erklärten sich China und Russland bereit, jeweils 24 Prozent des Budgets der SCO zu übernehmen, während 21 Prozent auf Kasachstan, 15 auf Usbekistan, 10 auf Kirgistan und 6 Prozent auf Tadschikistan entfallen sollten.

In jüngster Zeit zeigt Beijing auch großes Interesse, seine Beziehungen zu Indien zu verbessern. Höhepunkt dieser Annäherung war der Chinabesuch des damaligen indischen Ministerpräsidenten Atal Bahari Vajpayee im Juni 2003. Für China waren die diplomatischen Errungenschaften offensichtlich: In der gemeinsamen Erklärung vom 23. Juni 2003, die durch die beiden Regierungschefs Wen und Vajpayee unterzeichnet wurde, erkannte Indien Tibet als Teil des Territoriums der Volksrepublik China an und verpflichtete sich, tibetische antichinesische Proteste auf indischem Boden zu unterbinden. Als Gegenleistung akzeptierte China die Verwaltungsgewalt Indiens über den Königsstaat Sikkim, der 1975 in die indische Union eingegliedert wurde. Die chinesische Anerkennung erfolgte jedoch nicht durch die gemeinsame Erklärung, sondern in Form einer Absichtserklärung zur gegenseitigen Vereinbarung, den Grenzhandel auch für Sikkim zu öffnen.

Beijing schien bereit zu sein, Chinas Beziehungen zu seinem südasiatischen Großnachbarn durch Vergangenheitsbewältigung endlich zu normalisieren. Das größte Hindernis für diese Aufgabe dürfte die historisch überlieferte Grenzstreitigkeit sein, die Indien auch ständig an die Demütigung im chinesisch-indischen Grenzkrieg von 1962 erinnert. Die gegenseitigen territorialen Ansprüche (China mit 90 000 und Indien mit 38 000 Quadratkilometern) konnten bislang noch nicht geregelt werden. Die Verhandlungen dauern noch an, und eine definitive Beilegung des Streits scheint erst in Jahren möglich zu werden.

Während die Politik Chinas gegenüber Indien grundsätzlich durch Initiative und Optimismus geprägt ist, ist seine Japanpolitik ohne Dynamik. Wegen seiner wiederholten Besuche des Yasukuni-Schreins, in dem die Seelen der 14 A-Klasse Kriegsverbrecher ruhen, wurde der ehemalige japanische Ministerpräsident Koizumi in China als „unerwünscht“ betrachtet. Beijing lehnte jegliche Begegnung mit ihm ab. Aus chinesischer Sicht wurde die „politische Basis“ der chinesischn-japanischen Beziehungen durch die „unverantwortliche Handlung“ des japanischen Ministerpräsidenten und damit durch die japanische Regierung massiv geschädigt.

Es mehrten sich in Beijing die Zeichen dafür, dass die chinesische Führung die Hoffnung auf Koizumi bereits aufgegeben hatte, der im September 2006 sein Amt abgab. Starke Signale wurden von Beijing nach Tokio an seinen Nachfolger gesandt, mit der Andeutung, dass die chinesische Regierung bereit sei, die Beziehungen unmittelbar zu normalisieren, wenn der neue Regierungschef Japans auf den Besuch des Yasukuni-Schreins verzichten sollte.

## Vormarsch nach Afrika

Eines der interessantesten Phänomene, die mit dem Aufstieg Chinas einhergegangen sind, ist Chinas „Rückkehr“ nach Afrika. Die Wiederentdeckung Afrikas fand in einer Zeit statt, in der die Einflüsse anderer Großmächte auf den Kontinent ständig zurückgingen. Diese Konstellation begünstigte die Wahrnehmung Afrikas als ein strategisches Vakuum durch die chinesische Führung. Mit der Wiederentdeckung der weltpolitischen und wirtschaftlichen Bedeutung Afrikas entwickelte sich in Beijing ein starkes Interesse, dem Kontinent mehr politische, wirtschaftliche und diplomatische Ressourcen zu widmen.

Inzwischen hat China fast alle traditionellen Handelspartner Afrikas überholt. Nur gegenüber den Vereinigten Staaten mit einem Handelsvolumen von rund 60 Milliarden US Dollar (2004) musste sich das Land mit einem Handelsvolumen von 43 Milliarden US-Dollar (noch) mit einem unter seiner Ambition stehenden Platz begnügen. Dessen ungeachtet wurde ganz Afrika bereits von chinesischen Waren erobert, auch wenn der Handel mit Afrika nur zwei Prozent des Gesamtaußen-

handels Chinas ausmacht. So werden auf fast jedem afrikanischen Markt chinesische Konsumgüter zum Verkauf angeboten. Das Ausmaß der Durchsetzung der chinesischen Konsumgüter in Afrika ist so groß, dass man durchaus von einer Veränderung „der“ afrikanischen Lebensart sprechen kann.

So haben etwa chinesische Plastiksandalen Eingang in jedes afrikanische Dorf gefunden und damit das alltägliche Erscheinungsbild des Kontinents auffallend verändert: Dass afrikanische Frauen und Kinder sich keine traditionellen Ledersandalen leisten können und daher barfuß gehen müssen, gehört der Vergangenheit an.<sup>14</sup>

Chinas Griff nach Afrika im 21. Jahrhundert scheint das Ergebnis eines Zusammenspiels von drei Faktoren zu sein: dem spürbaren Rückgang des westlichen Einflusses auf Afrika südlich der Sahara nach dem Ende des Ost-West-Konfliktes; dem Scheitern des afrikanischen Modernisierungsprojektes, das auch mit massiven Entwicklungshilfen aus den USA, Europa und Japan bis heute nicht zum Erfolg geführt werden konnte; und dem Aufstieg der Volksrepublik China zu einem der führenden Industriestaaten.

Das Reich der Mitte hat ein starkes Interesse, den afrikanischen Kontinent nach chinesischer Art und Weise zu industrialisieren und zu modernisieren. Aber der Westen scheint noch nicht dazu bereit, diese Führungsrolle den Chinesen zu überlassen. Welche Parteien sich am Ende durchsetzen können, wird wahrscheinlich von den Einstellungen der Afrikaner selber abhängen. China hat im Augenblick einen guten Ausgangspunkt, muss aber einen Weg finden, um nicht nur das Wohlwollen der Afrikaner, sondern auch die Zustimmung des Westens zu erreichen. Diesen Weg zu finden, wird aber lange dauern.

<sup>14</sup> Einwohner des westafrikanischen Inselstaats Kap Verde bestätigen aus eigenen Erfahrungen die Veränderungen ihres Lebensstandards durch das Eindringen der chinesischen Konsumgüter: „Jetzt könnten es sich alle Eltern leisten, ihren Kindern Weihnachtsgeschenke zu kaufen.“ Heidi Ostbo Haugen/Jorgen Carling: Sie wagen und gewinnen. Chinesische Händler in Afrika, in: Der Überblick, Zeitschrift für ökumenische Begegnung und internationale Zusammenarbeit, (2005), 4 S. 21.

Bernhard Seliger

# Die neue politische Ökonomie Ostasiens und die Rolle Chinas

Optimisten lernen Russisch, Pessimisten lernen Chinesisch“ hieß es in den Zeiten des Kalten Krieges. Heute scheint dieser nicht ganz ernst gemeinte Spruch aktueller denn je – die Herausforderung, welche die chinesische Wirtschaft für die entwickelten Volkswirtschaften in Europa und Amerika

## Bernhard Seliger

Dr. sc.pol., geb. 1970; Repräsentant der Hanns-Seidel-Stiftung in Korea, Gastprofessor an der Seoul National University, 501, Soo Young Building, Hannam-1-Dong, Yongsan-Gu, Seoul, Republik Korea. seliger@hss.or.kr.

darstellt, wird all-orten diskutiert. Die Zunahme von Textilimporten aus der Volksrepublik China (im Folgenden: China), die zu einer Quotenregelung für chinesische Textilien führten, hat ebenso dazu beigetragen, diese Herausforderung in das Bewusstsein der Europäer zu rücken, wie die Übernahme europäischer Firmen durch neue chinesische Mitbewerber und die Zunahme des chinesischen Massentourismus.<sup>1</sup>

Dabei ist der Aufstieg Chinas zur wirtschaftlichen Großmacht nicht neu. Er begann mit den Reformen unter Deng Xiaoping ab dem Jahr 1978. Nachdem China unter Mao Zedong und seinen Nachfolgern jahrzehntelang von Armut und Hungersnöten in einer dysfunktionalen Zentralverwaltungswirtschaft geprägt war, haben die marktwirtschaftlichen Reformen zunächst in der Landwirtschaft und dann auch in der Industrie zu einem rasanten Wachstum geführt. Seitdem ist die chinesische Wirtschaft (das Bruttoinlandsprodukt, BIP) jährlich um durchschnittlich neun, die Industrie sogar um elf Prozent gewachsen. Ein Ende dieses Booms ist noch nicht abzusehen; im Jahr 2006 wird wieder eine zweistellige Wachstumsrate erwartet. Dank großer Handelsüberschüsse von bis

zu 200 Milliarden US-Dollar jährlich wird China in diesem Jahr wohl die Grenze von 1 000 Milliarden US-Dollar bei den Devisenreserven überschreiten – ein Weltrekord, der jedoch wegen des ungelösten Problems der weiteren Entwicklung des Wechselkurses für den Yuan nicht nur Freude bei den chinesischen Behörden auslöst. Ein Viertel der ausländischen Direktinvestitionen in Entwicklungsländer geht nach China, dem wichtigsten Zielland für ausländische Investitionen neben den OECD-Staaten.

Während die Erfolge, aber auch die ungelösten Probleme Chinas ein Ergebnis der Entwicklung der letzten 25 Jahre sind, ist die jüngste Zeit nach der Asienkrise von 1997 und 1998 durch eine bemerkenswerte Änderung gekennzeichnet: War China vorher, bedingt durch die Konzentration auf die Entwicklung im Innern, im Wesentlichen außenpolitisch passiv – und bedingt durch den Wunsch nach Mitgliedschaft in der Welthandelsorganisation WTO außenwirtschaftspolitisch äußerst zurückhaltend –, so änderte sich dies in den vergangenen Jahren deutlich. Dies betrifft vor allem den Einfluss des Landes auf seine unmittelbaren Nachbarn. China hat sich hier vom passiven, wenn auch wohlwollenden Empfänger von Investitionen und Entwicklungshilfe zum aktiven Teilnehmer an regionalen Entwicklungsprozessen gewandelt. Sowohl in Südostasien als auch in Nordostasien betreibt China nun zu seiner Interessenvertretung eine aktive Außenwirtschaftspolitik. Im Rennen um Freihandelszonen, zu dem auch Japan und andere Länder der Region wie Singapur oder Südkorea angetreten sind, nimmt China inzwischen eine zentrale Stellung ein. Zu seinen traditionellen Anliegen – etwa der Eindämmung des amerikanischen Einflusses in der Region – kamen neue Interessen; vor allem die Sicherung von Rohstoffquellen, insbesondere Energie, ist wichtiger geworden. Während die aktivere Rolle Chinas in der internationalen Politik sowie in

<sup>1</sup> Zur Herausforderung, die China speziell für Europa darstellt vgl. Markus Taube, Die VR China als aufstrebende Macht in der Weltwirtschaft: Herausforderungen an Europa, in: Politische Studien, 57 (2006) 408, S. 26–35. Zu den möglichen Antworten auf diese Herausforderung vgl. Bernhard Seliger, (2006): Die chinesische und indische Herausforderung – Variationen zum alten Thema „Ordnungspolitik versus Protektionismus“, [www.ordnungspolitisches-portal.com/00\\_Index\\_Aktuelles.html](http://www.ordnungspolitisches-portal.com/00_Index_Aktuelles.html).

der Region im Prinzip begrüßenswert ist, gibt es auch problematische Entwicklungen, wie den Neomerkantilismus und die Zusammenarbeit mit so genannten Schurkenstaaten im Energiesektor, aber auch die Re-Interpretation der Geschichte als Grundlage für territoriale Forderungen, die sich aus der Situation Chinas als Vielvölkerstaat ergeben.

Diese Neuformulierung der Rolle Chinas wirft für seine Nachbarn die Frage auf, wie auch in Zukunft die wirtschaftliche Dynamik Chinas als positiver Faktor für die regionale Wirtschaftsentwicklung genutzt werden kann, ohne dass sich daraus eine politische Dominanz ergibt. Im Folgenden soll diese Frage zunächst für den südostasiatischen Raum untersucht werden. Abschließend wird die Möglichkeit diskutiert, durch umfassende Wirtschaftsintegration in der Region der Problematik der wuchernden bilateralen, asymmetrischen Freihandelszonen sowie des Neo-Merkantilismus wirksam zu begegnen.

## Chinas Rolle in der ökonomischen Integration Südasiens

Die chinesischen Beziehungen zu Südostasien sind durch historische, politische, kulturelle sowie ökonomische Komplexität gekennzeichnet. Traditionell war China kulturell als Ursprungsland des Konfuzianismus, politisch als Zentrum des asiatischen Kosmos sowie ökonomisch in Teilen Südasiens dominierend. Chinesische Händlernetzwerke spielten teilweise seit Jahrhunderten eine wichtige Rolle für den Handel in der Region, und in den vergangenen Jahrzehnten waren diese ein wichtiger Faktor für die Integration im Rahmen der Association of Southeast Asian Nations (ASEAN). Derzeit leben etwa 30 bis 40 Millionen ethnische Chinesen in den ASEAN-Staaten. Auch wenn ihr Anteil an der Bevölkerung oft nur gering ist, kontrollieren sie einen Großteil des Außenhandels der ASEAN-Staaten. Während der Asienkrise hat dies vor allem in Indonesien, zum Teil auch in Malaysia und Thailand, zu ethnischen Konflikten geführt. In den Zeiten des Kalten Krieges war die Rolle Chinas in Südostasien durch die Rivalität mit den USA und die Unterstützung diverser kommunistischer Rebellengruppen gekennzeichnet. Die Gründung der ASEAN im Jahr 1967 richtete sich

explizit gegen solche Aktivitäten, so dass die Beziehungen zu China auch nach den Änderungen in Chinas Wirtschaftssystem zunächst kühl blieben. Territoriale Konflikte (um die Spratly-Inseln und vor allem damit verbundene Öl- und Gasvorkommen) erschwerten die Beziehungen zu Vietnam, den Philippinen und Japan sowie Taiwan zusätzlich.

Während der Asienkrise von 1997 und 1998 bewahrheiteten sich Befürchtungen, China werde dem Beispiel der südostasiatischen Länder folgen und seine Währung abwerten, nicht. Dies hätte sicherlich zu einer neuen Runde kompetitiver Abwertungen geführt. Zwar blieb China gegenüber regionalen Initiativen wie der Miyazawa-Initiative zur Gründung eines Asian Monetary Fund skeptisch, aber ein erster Schritt zur Akzeptanz einer regionalen Verantwortung war getan, bedingt durch den Willen der chinesischen Bürokratie, das Verhältnis zu den südostasiatischen Nachbarn zu verbessern – und die Chancen für einen WTO-Beitritt Chinas zu erhöhen.<sup>12</sup>

Nach der Asienkrise wurden die chinesischen Wirtschaftsbeziehungen zu den südostasiatischen Staaten deutlich enger. Dies war einerseits ein Ergebnis der gelungenen Transformation Chinas. Die wirtschaftlich erfolgreiche Küstenregion brachte steigende Löhne und damit auch eine Verlagerung arbeitsintensiver Produktion mit sich. Diese erfolgte zumeist nicht innerhalb Chinas, da der wenig entwickelte Westen des Landes keine guten Voraussetzungen für stabile Produktionsbeziehungen – etwa in Form ausreichender Infrastruktur – bot, sondern in die angrenzenden Länder Südasiens. Auch als Rohstofflieferanten für Chinas boomende Wirtschaft gewannen die Länder Südasiens an Wichtigkeit.

Auch politisch wandelte sich das Verhältnis Chinas zu den Nachbarn: Die territorialen Konflikte mit diesen (Spratly-Inseln) bleiben zwar bestehen, aber wie die Nachbarn bemühte sich China, diese nicht eskalieren zu lassen. Das Land akzeptierte die ASEAN-Erklärung von 1992 für eine friedliche Lösung

<sup>12</sup> Vgl. Leong H. Liew, *The Role of China's Bureaucracy in its No-Devaluation Policy during the Asian Financial Crisis*, *Japanese Journal of Political Science*, 4 (2003), S. 61–76.

des Konflikts in der südchinesischen See; im Jahr 2002 wurde diese durch eine gemeinsame China-ASEAN-Erklärung zum Verhalten der betroffenen Staaten im Konflikt ergänzt. Seit 2005 gibt es gemeinsame Forschungsprojekte Chinas mit Vietnam und den Philippinen zu den Erdölvorkommen in der Region, die in gemeinsamer Ausbeutung oder in der friedlichen Aufteilung der Vorkommen münden könnten. Verschiedene Formen der Diplomatie, wie vor allem das ASEAN Regional Forum als sicherheitspolitisches Forum, aber auch nichtoffizielle Kontakte, etwa im Rahmen der zweimal jährlich stattfindenden International Conference of Asian Political Parties, ermöglichten dies. Die Beziehungen Chinas zu Südostasien waren und sind von der Ungleichheit der Partner in Bezug auf Größe sowie militärisches und wirtschaftliches Gewicht gekennzeichnet, weshalb vertrauensbildende Maßnahmen ein wichtiger Teil von Chinas Beziehungen zu den Nachbarn sind. Eine regelrechte Charmeoffensive seit Ende der neunziger Jahre führte zu verstärkten kulturellen und politischen Kontakten mit der ASEAN.

Die stärkere wirtschaftliche Verflechtung mit Südostasien führte auch zu einer aktiveren Außenwirtschaftspolitik Chinas in der Region. Die größere Einbindung Chinas in die regionale Arbeitsteilung hatte einerseits eine größere Interdependenz der beteiligten Volkswirtschaften zur Folge, was Chinas Interesse an der wirtschaftlichen Stabilität seiner Nachbarn erhöhte. Andererseits störten dadurch bestehende Handelsschranken und bürokratische Hemmnisse mehr, so dass Chinas Interesse an regionalem Freihandel konstant wuchs. War die Mitgliedschaft in der Asia Pacific Economic Cooperation (APEC) eher ein Teil der Strategie der Einbindung in den weltweiten Handel mit dem nun erreichten Ziel der WTO-Mitgliedschaft, so ist die regionale Kooperation eine deutliche Abkehr von dieser Strategie. Der APEC-Zusammenarbeit wird deutlich weniger Gewicht beigemessen als der Zusammenarbeit in den neuen Kooperationsformen, vor allem „ASEAN plus drei“ (China, Japan, Korea), die zum ersten Mal im November 2001 in Brunei ein Gipfeltreffen abhielten und sich seitdem jährlich treffen. Im Dezember 2005 wurde auf dem Gipfeltreffen in Kuala Lumpur die Gründung einer ostasiatischen Gemeinschaft im Prinzip beschlossen, ohne dass

jedoch der institutionelle Rahmen für diese Zusammenarbeit genauer festgelegt worden wäre. Im Jahr 2003 schloss China mit den ASEAN-Staaten einen Freundschafts- und Kooperationsvertrag, und im November 2004 wurde im Grundsatz die Errichtung einer China-ASEAN-Freihandelszone (ACFTA) bis 2010 festgeschrieben. Dies war insofern ein chinesischer Erfolg, als auch Japan und Südkorea stark an einem solchen Freihandelsabkommen interessiert waren. Die ASEAN-Staaten haben zunächst die Bedenken gegen die chinesische Dominanz in einem solchen Bündnis zurückgestellt, allerdings auch den Weg für Freihandelsabkommen mit den anderen nordostasiatischen Ländern und mit den USA freigehalten.

Neben der Integration Chinas in regionale und internationale Wirtschaftsräume spielt in Südostasien traditionell auch die subregionale Integration eine große Rolle. Sie eröffnet die Möglichkeit, unter Umgehung politischer Konflikte zu pragmatischen Lösungen für grenzüberschreitende Wirtschaftskooperation zu gelangen. Zunächst war dies vor allem im Verhältnis zu Taiwan – in den Augen Chinas eine abtrünnige Provinz – und zu Hong Kong mit seinem kapitalistischen Wirtschaftssystem wichtig; die beiden Hauptquellen für Direktinvestitionen in den chinesischen Sonderwirtschaftszonen in den achtziger und neunziger Jahren.

Aber auch im Verhältnis zu Südostasien kam wegen der schon erwähnten chinesischen Minderheiten und der starken chinesischen Repräsentanz gerade in den Grenzgebieten, etwa in Burma, der subregionalen Integration eine besondere Rolle zu. Im Jahr 1992 wurde mit Unterstützung der Asian Development Bank der Mekong-Wirtschaftsraum zwischen China, Myanmar, Laos, Thailand, Kambodscha und Vietnam begründet. Im Rahmen der Greater Mekong Subregion konnten zwar nicht alle regionalen Konflikte ausgeräumt werden – beispielsweise weigerte sich China, durch Beitritt zur Mekong River Commission den Nachbarn am unteren Mekong Mitbestimmungsrechte über seine Dammbauprojekte am Oberlauf des Flusses zu geben –, aber es stellt doch ein neues Forum für die friedliche Zusammenarbeit im Grenzraum dar. Dies ist gerade angesichts der Dominanz chinesischer Händler entlang der Grenze Chinas zu seinen südostasiati-

schen Nachbarn eine wichtige zusätzliche Form des Interessenausgleichs, der teilweise auch durch bilaterale Wirtschaftshilfen oder Militärhilfe wie im Falle Kambodschas funktioniert.

Die Voraussetzungen für die ökonomische Integration Südasiens waren, verglichen mit denen in Westeuropa seit den fünfziger Jahren, wesentlich schlechter: Während sich die westeuropäischen Integrationspartner durch relativ große wirtschaftliche Homogenität auszeichneten, war dies in Südostasien nicht der Fall. In Westeuropa war in den fünfziger Jahren nur eine Region, nämlich das italienische Mezzogiorno (Süditalien), nicht industrialisiert; demgegenüber besteht Südostasien seit den Anfängen der ASEAN-Integration aus Ländern mit völlig unterschiedlichem Entwicklungsstand – von den Handelszentren Singapur und Hong Kong bis hin zu den großen, kaum menschlich erschlossenen Gebieten Indonesiens und später, bei der Erweiterung um die ehemaligen indochinesischen Staaten, um Gebiete, die zu den ärmsten Ländern weltweit gehörten.

Auch die politischen Systeme waren durch große Heterogenität gekennzeichnet. Das Prinzip der Nichteinmischung in innere Angelegenheiten, typisch für die ASEAN-Integration, war eine Folge dieser Unterschiede. Es ermöglichte später auch die Integration Vietnams und die Akzeptierung Chinas mit ihren Einparteiensystemen. Eine weitere Folge war die besondere Bedeutung der informellen, subregionalen Integration. Verbindend waren in Südostasien die gemeinsame Perzeption einer Bedrohung durch den Kommunismus sowie – später – die gemeinsamen Erfahrungen der wirtschaftlichen Entwicklung, die Bedeutung japanischer Direktinvestitionen in den achtziger Jahren und die schon erwähnten chinesischen Minderheiten. Natürlich ist eine solche Konstellation nicht statisch, sondern veränderbar. Dementsprechend war auch die Schaffung einer südostasiatischen Identität („*think ASEAN*“) eines der Ziele bei der Gründung der ASEAN, das bis heute verfolgt wird. Die Einbeziehung Chinas in eine gemeinsame südostasiatische Identität, die eine Voraussetzung für den Erfolg auch wirtschaftlicher Integration darstellt, ist dementsprechend schwer, aber nicht unmöglich.

## Chinas Rolle in der ökonomischen Integration Nordasiens

Während sich schon die Zusammenarbeit der Staaten Südasiens nicht einfach gestaltete, fehlten für die wirtschaftliche Integration Nordasiens überhaupt alle Voraussetzungen: Japan war und ist aus historischen Gründen als Teil eines politischen Integrationskonzeptes nur schwer vorstellbar. Der Plan zur Errichtung einer „*Greater East Asia Co-Prosperty Sphere*“ unter Führung Japans im Zweiten Weltkrieg belastet zusammen mit der wirtschaftlichen Stärke Japans bis heute die politischen Beziehungen zu den Staaten der Region. Diese historischen Altlasten wurden durch die Besuche des ehemaligen Ministerpräsidenten Junichiro Koizumi im Yakusuni-Schrein, die Zulassung von Geschichtsbüchern, welche die Rolle Japans vor dem Zweiten Weltkrieg relativ positiv bewerten, und den Streit mit Korea um die Dokdo (Takeshima)-Insel noch verschärft, so dass die Beziehungen Japans zu den beiden wichtigsten Nachbarn in Nordasien, China und Südkorea, heute auf einem Tiefpunkt angelangt sind. Ob die Wahl von Shinzo Abe zum neuen Ministerpräsidenten etwas ändern wird, ist noch offen. Zwar hat Abe sich für verbesserte Beziehungen zu den Nachbarn ausgesprochen; seine Politik der Normalisierung Japans, die unter anderem eine Änderung der pazifistischen Verfassung bringen soll, könnte aber der Ausgangspunkt neuer Kontroversen sein. Auch wenn die wirtschaftliche Stärke Japans noch immer ein wichtiger Faktor für die ökonomische Integration der Region ist, so hat doch die fünfzehnjährige Phase der Stagnation Japan als ökonomisches Modell in Frage gestellt.

China ist wegen des noch nicht vollzogenen politischen Transformationsprozesses gleichermaßen als Teil eines politischen Integrationsprojektes mit den Demokratien Japan und Südkorea kaum denkbar. Historisch war das Land Mittelpunkt des ostasiatischen Staatensystems, und diese Rolle wirkt ebenfalls limitierend. Seitdem es mit dem so genannten Nordasienprojekt die Geschichte der umgebenden Region, insbesondere Nordkoreas, als Teil der eigenen Geschichte (re-)interpretiert, haben sich vor allem in Korea die Befürchtungen vor einer erneuten Dominanz Chinas verstärkt. Nach einer „*honeymoon*“-

Phase in den neunziger Jahren werden jetzt auch die starke Abhängigkeit von China als Produktionsbasis und der chinesische Hunger nach Rohstoffen und Energie in Korea skeptischer betrachtet. Russland als letzter der drei großen nordostasiatischen Staaten ist demgegenüber an einer über die wirtschaftliche Integration hinausgehenden Kooperation nur sporadisch interessiert; sein Hauptinteresse liegt in Europa. Die russisch-chinesischen Beziehungen sind zwar politisch im Moment sehr eng, allerdings führt der chinesische Bevölkerungsdruck im Fernen Osten Russlands zu Spannungen. Auch die fortdauernde Teilung Koreas ist ein Hindernis für die Integration Nordostasiens.<sup>13</sup> Nordkorea ist zwar ein weithin isolierter Staat, behält aber seine strategische Bedeutung für China als Bollwerk gegen die amerikanische Militärpräsenz in Korea und auch als strategisches Faustpfand im Konflikt mit den USA um die Zukunft Taiwans. Südkorea selber fühlt sich als „Garnele zwischen Walen“, und misstraut beiden Nachbarn bzw. ihren Motiven für eine engere Kooperation. Die Idee, als Katalysator der wirtschaftlichen Integration eine Art „Zünglein an der Waage“ (*balancer*) in Nordostasien zu werden, wie Präsident Roh Moo-Hyun angeregt hat, wurde von beiden klar abgelehnt. Auch die starke Involvierung der USA durch die enge Allianz mit Japan und die – wenn auch geschwächte – Allianz mit Südkorea erschweren eine engere politische Kooperation: Von den beiden Staaten wird sie zwar zu Recht als unerlässlich für die eigene Sicherheit angesehen, in China aber mit Misstrauen betrachtet.

Damit stehen der politischen Kooperation und Integration in Nordostasien viele Hindernisse im Wege.<sup>14</sup> Dies hat Auswirkungen auf die wirtschaftliche Integration. Wenn man die (häufig mit Bezug auf die Integration

<sup>13</sup> Vgl. Bernhard Seliger, Südkorea und die wirtschaftliche Integration Ostasiens – wirtschaftliche und politische Herausforderungen, in: Patrick Köllner (Hrsg.), Korea Jahrbuch 2001, Institut für Asienkunde, Hamburg 2001, S. 141–157.

<sup>14</sup> Vgl. dazu ausführlich ders., Economic Integration in Northeast Asia: Preconditions and Possible Trajectories, in: Global Economic Review, 31 (2002) 4, S. 17–38, sowie zu den speziell außenpolitischen Aspekten Ludger Kühnhardt, Northeast Asia: Obstacles to Regional Integration, in: TEA Study (2005) 13, Ruhr-Universität Bochum, im Internet: <http://www.ruhr-uni-bochum.de/oaw/poa/pdf/TEA%20S13.pdf>.

Westeuropas) entwickelten Integrationsmodelle betrachtet, verlangen alle ein Mindestmaß an institutioneller Kooperation oder Integration. Beides wird durch die politische Heterogenität erschwert, da institutionelle Integration (etwa im Bereich des Wettbewerbsrechts) auch ein Mindestmaß an vergleichbaren politischen Institutionen (etwa Rechtssicherheit) voraussetzt.

Ungeachtet der genannten Probleme gibt es doch insbesondere seit der Asienkrise vermehrt Initiativen zu einer engeren wirtschaftlichen Kooperation. Die Gipfeltreffen am Rande der „ASEAN plus drei (China, Japan, Korea)“-Gipfel gehörten dazu, sie wurden allerdings wegen der Kontroversen um Koizumis Besuche des Yakusuni-Schreins vorerst eingefroren. Auf Ministerebene fanden in verschiedenen Politikbereichen, vom IT-Bereich bis hin zur Umwelt, ebenfalls Gespräche statt. Ein erstes großes Projekt zur subregionalen Integration – die Entwicklung des Tumen-Deltas zwischen China, Nordkorea und Russland – scheiterte allerdings. Demgegenüber bewegte die zunehmende Angst vor Isolierung vor allem Japan und Südkorea dazu, mit einer Reihe von Staaten in Verhandlungen zur Bildung von Freihandelszonen einzutreten. Auch über die Schaffung einer japanisch-koreanischen Freihandelszone wird inzwischen verhandelt, allerdings stoßen die Gesprächspartner dabei immer wieder an politische Grenzen.<sup>15</sup> Die Ausweitung dieser Freihandelszone auf China wurde zwar diskutiert, scheint aber derzeit politisch unmöglich zu sein. Dem Ausgleich der wirtschaftlichen und politischen Interessen Chinas und Japans kommt so eine zentrale Stellung für die erfolgreiche Integration Nordostasiens, aber auch Südostasiens zu. China muss dabei vier Probleme lösen, um seine neue Rolle ausfüllen zu können: Die Befürchtungen vor einer chinesischen wirtschaftlichen Dominanz auszuräumen, die an die historische Rolle Chinas als Lehensherr umgebender Vasallenstaaten anknüpft, und die Neuinterpretation der Geschichte der Reiche im früheren Grenzgebiet Nordostasiens, die besonders Korea mit großem Misstrauen erfüllt, gehören zu den politischen Herausforderungen.

<sup>15</sup> Vgl. Bernhard Seliger, A Free Trade Area between Japan and Korea – Economic Prospects and Cultural Problems, in: Journal of Pacific Asia, 12 (2005), S. 93–129.

Chinas Rolle als Preistreiber für Rohstoffe und insbesondere Energie sowie seine Versuche, durch Exklusivverträge mit rohstoffreichen Staaten seine Rohstoffbasis zu sichern (oft in Zusammenarbeit mit sogenannten Schurkenstaaten), zählen zu den wirtschaftlichen Herausforderungen von Chinas Aufstieg („Neo-Merkantilismus“).<sup>16</sup> Schließlich führt das Rennen um Freihandelsverträge in der Region, um sich vor außenpolitischer Isolation zu schützen, durch eine Vielzahl von Ausnahmeregelungen und Präferenzzonen zu neuen Handelsschranken („*spaghetti bowl effect*“).<sup>17</sup>

## Ausblick

Chinas Integration in die Weltwirtschaft sowie in die regionale Wirtschaft ist eine große Erfolgsgeschichte für das Land. Dabei war China, auch bedingt durch militärische Schwächen trotz der Größe seiner Armee und durch innenpolitische Konflikte, stets bemüht, den friedliebenden Charakter seiner wirtschaftlichen Expansion zu betonen. Diese Konzentration auf Wirtschaftswachstum und -integration statt politischer Machtausübung sollte durchaus auch in der Zukunft als ein Motiv chinesischer Außenwirtschaftspolitik ernst genommen werden. Dennoch haben sich in den letzten Jahren vermehrt die oben diskutierten Konflikte ergeben, die Chinas Rolle als rein wirtschaftliche Macht weniger glaubhaft erscheinen lassen. Insbesondere der trilaterale Wettbewerb mit Japan und den USA – um Rohstoffquellen und Energievorkommen, um Freihandelsabkommen und auch um politischen Einfluss in der Region – ist dabei eine Quelle potenzieller Konflikte.

Umfassende wirtschaftliche Integration in Ostasien, beispielsweise im Rahmen von ASEAN plus drei (China, Japan, Korea), weist einen Weg zur Entschärfung dieser Konflikte:

<sup>16</sup> Vgl. Heinrich Kreft, Neomerkantilistische Energie-Diplomatie. China auf der Suche nach neuen Energiequellen, in: *Internationale Politik*, 61 (2006) 2, S. 50–57.

<sup>17</sup> Vgl. Werner Pascha, Economic Integration in East Asia and Europe – A Comparison, in: Karl-Peter Schönfisch/Bernhard Seliger (Hrsg.), *ASEAN plus three (China, Japan, Korea) – towards an economic union in East Asia?*, Seoul-Singapur: Hanns-Seidel-Stiftung, 2004, S. 39–60, hier S. 48.

**Erstens** führt eine Mischung großer und kleiner Staaten in einem größeren Integrationsgebiet zu einer Entschärfung des Problems der möglichen Dominanz eines Integrationspartners, Japans oder Chinas. Die Möglichkeit eines chinesischen oder japanischen Sonderwegs, der zu Konflikten mit den Nachbarn führt, würde dadurch erheblich verringert. Dabei hat sich in Europa gezeigt, dass eine maßvolle Überrepräsentation der kleineren Staaten als vertrauensbildende Maßnahme erfolgreich sein kann.

**Zweitens** würde ein größeres Integrationsgebiet auch wirtschaftlich für alle beteiligten Staaten von Vorteil sein, da damit Verzerrungen in der Produktionsstruktur aufgrund von Handelspräferenzen eine kleinere Rolle spielen. Die Schaffung eines gemeinsamen Wirtschaftsraums kann dann auch positive Effekte für die politische Kooperation haben.<sup>18</sup> Allerdings scheinen derzeit die politischen Hindernisse für eine umfassende Integration noch zu hoch zu sein. Eine Alternative könnte sein, zunächst nur auf einem einzigen Feld von gemeinsamem Interesse die Integration zu beginnen, zum Beispiel auf dem der Energiepolitik.<sup>19</sup> Allerdings müsste dieses Feld dann von den ungelösten politischen Konflikten isoliert werden, weil es sonst, wie jetzt etwa die nordostasiatischen Gipfeltreffen, zum Spielball politischer (und häufig innenpolitisch motivierter) Schachzüge würde.

Die Stellung Chinas im ostasiatischen Wirtschaftsraum der Zukunft bleibt eine offene Frage. Dabei spielen auch die Entwicklung Südasiens, insbesondere Indiens, und die Frage der geographischen oder kulturellen Begrenzung eines zukünftigen Integrationsraumes (z. B. die Einbeziehung Australiens und Neuseelands) eine wichtige Rolle. Diese Fragen lassen sich durch flexible institutionelle Gestaltung, etwa in Form einer umfassenden Freihandelszone und möglicher engerer Kooperation in anderen Gebieten – etwa bei der Währungspolitik – lösen. Die wichtigste Voraussetzung dafür bleibt aber der politische Wille, wirtschaftliche Zukunftsinteressen nicht durch historische Fragen und Prestigegehebe unnötig zu untergraben. Dies ist derzeit bei allen beteiligten Staaten nur bedingt gegeben.

<sup>18</sup> Vgl. Bernhard Seliger, The Optimum Size of East Asian Economic Integration and the Role of Korea, in: *Korea and World Affairs*, 30 (summer 2006) 2, S. 238–258.

<sup>19</sup> Vgl. Peter Beck, Northeast Asia's Undercurrents of Conflict, in: *Asia Report*, (2005) 108 (Seoul: International Crisis Group).

Heinrich Kreft

# China – Die soziale Kehrseite des Aufstiegs

China ist dank seines ökonomischen und politischen Aufstiegs zu einem bedeutenden Akteur auf den internationalen Märkten und in der internationalen Politik geworden. 2005 ist das Land zur viertgrößten Volkswirtschaft – nach den USA, Japan und Deutschland – aufgestiegen und hat mit 9,9 Prozent erneut das mit Abstand höchste Wachstum unter den

**Heinrich Kreft**

Dr. phil., M.A., B.A. (USA), geb. 1958; Diplomat, derzeit außenpolitischer Berater der CDU/CSU-Fraktion im Deutschen Bundestag, zuvor stellvertretender Leiter des Planungsstabs des Auswärtigen Amts, Wilhelmstr. 60, 11011 Berlin. Der Autor vertritt im Beitrag ausschließlich seine persönliche Meinung.  
HeinrichKreft@msn.com

großen Volkswirtschaften erzielt. Sein Anteil am Welthandel ist von weniger als einem Prozent vor 20 Jahren auf heute 5 Prozent angestiegen – Tendenz steigend, dank zweistelliger Exportwachstumsraten. Ausländische Direktinvestitionen strömen weiter in das Land, allein in 2005 dürften es ca. 55 bis 60 Milliarden US-Dollar gewesen sein. Chinesische Firmen sind in die Weltliga aufgestiegen und exportieren nicht nur, sondern treten auch selbst als Investoren im Ausland auf. In diesem Jahr wird ein Wachstum der chinesischen Volkswirtschaft von 9,8 Prozent erwartet, womit China aufgrund der Abschwächung der US-Konjunktur zur größten Wachstumslokomotive der Welt werden dürfte.

Chinas ökonomischer Aufstieg geht zugleich mit weiteren politischen, nicht nur regionalen, sondern auch globalen Ambitionen einher. Das Land ist dabei, sich zu einer Weltmacht zu entwickeln. Doch die spektakulären Erfolge haben eine immer deutlicher werdende Schattenseite, deren Analyse im Fokus dieses Beitrags steht.

China steht vor enormen Herausforderungen. So hat das nominale Pro-Kopf-Einkommen erst im Jahr 2002 die Grenze von 1 000 US-Dollar überschritten und 2005 rund 1 450 US-Dollar erreicht. Die rapide Modernisierung des Landes geht mit einer Akzentuierung bestehender innerer Widersprüche einher. Das sich verschärfende Problem besteht unter anderem in einer ständigen Gratwanderung zwischen hohem Wachstum und Überhitzung, in massiven gesellschaftlichen Ungleichgewichten, in den bis zu 150 Millionen Wanderarbeitern und der hohen Arbeitslosigkeit sowie der fortgesetzten Zerstörung natürlicher Lebensgrundlagen.

Hinzu kommen die Zunahme sozialer Proteste, Probleme bei der Implementierung von Politik und modernem Recht sowie eine systemische Korruption. Die Kommunistische Partei tut sich immer schwerer damit, diese Entwicklungen zu steuern und zu kontrollieren. Die Folge ist eine zunehmende Erosion der Legitimität der führenden Stellung der Kommunistischen Partei. Bis weit hinein in die oberen Bereiche der Hierarchien reichen die internen Diskussionen darüber, inwieweit die Partei noch in der Lage ist, die Administration zu dirigieren. Ungeachtet der Erfolge und der Anpassungsfähigkeit der Kommunistischen Partei Chinas bleibt offen, ob ein in die Weltwirtschaft integriertes Land auf Dauer unter der Führung einer leninistischen Kaderpartei möglich ist. Die derzeit in China forcierte Kampagne zum Studium des Marxismus und zur Erziehung der Parteimitglieder ist neben ihrer innerparteilichen Funktion (Stärkung der Position Hu Jintaos) weniger Ausdruck von Stärke als vielmehr der legitimatorischen Krise der Partei.

## Wachsende soziale Differenzierung

Im Rückblick haben die Wirtschaftsreformen in China zu erheblichen sozialen Verwerfungen geführt. China hat sich innerhalb von 20 Jahren von einer der egalitärsten zu einer der ungleichsten Gesellschaften entwickelt. Die wachsende soziale Ungleichheit und gewaltige Einkommensunterschiede zeigen sich insbesondere zwischen Stadt und Land, aber auch innerhalb der städtischen und ländlichen Schichten. 1990 betrug die Einkommensdifferenz zwischen den 20 Prozent der Bevölkerung mit dem höchsten und den 20 Prozent



Tabelle 1: Auseinanderentwicklung der Einkommen in der Stadt und auf dem Land

(in Yuan, pro Jahr)	1990	1992	1994	1996	1998	2000	2002	2004
Städtische Einkommen	1 510	2 027	3 496	4 839	5 425	6 280	7 703	9 422
ländliche Einkommen	683	784	1 221	1 926	2 162	2 253	2 476	2 936
Differenz	827	1 243	2 275	2 913	3 263	4 027	5 227	6 486

Quelle: China Statistic Year Book 2004.

mit dem niedrigsten Einkommen etwa das Vierfache. Dieser Unterschied hat sich inzwischen weiter vergrößert; er beträgt heute beinahe das Dreizehnfache. Verfügen die 20 Prozent der Bevölkerung mit dem höchsten Einkommen zu Beginn der Reformen im Jahr 1990 noch über etwa 39 Prozent des Gesamteinkommens, liegt dieser Wert inzwischen bei über 80 Prozent. Das United Nations Development Programme (UNDP) gibt die Einkommensdiskrepanz zwischen der obersten und der untersten Zehn-Prozent-Gruppe mit 11 zu 1 an,<sup>1</sup> so dass jetzt selbst offizielle chinesische Stellen von einer bedrohlichen Ungleichverteilung der Einkommen sprechen.

Da ein Großteil der Einkommen statistisch nicht erfasst wird, dürften die Einkommensunterschiede in der Realität noch wesentlich größer sein. So erklärt es sich, dass immer noch 26 Millionen Chinesen zu den absolut Armen gezählt werden müssen, die weniger als einen US-Dollar pro Tag zur Verfügung haben, während sich das Land gleichzeitig zu einem boomenden Markt für teure Autos und andere Luxusimporte entwickelt hat (Tabelle 1).

## Stagnation der ländlichen Entwicklung

Noch immer leben etwa 60 Prozent der Bevölkerung auf dem Lande. Einkommensunterschiede zwischen Stadt und Land sind ein wichtiger Faktor für die Unzufriedenheit großer Teile der ländlichen Bevölkerung und für die anhaltende Landflucht. Zwar verminderten einerseits die Wirtschaftsreformen auf dem Lande vor allem in der Anfangsphase die dort herrschende Armut beträchtlich. So sank – nach chinesischen Angaben – die Zahl der absolut Armen von 250 Millionen in 1978 auf 26 Millionen im Jahr 2003.<sup>2</sup> Andererseits

<sup>1</sup> Vgl. UNDP, China Human Development Report 2005, Februar 2006.

<sup>2</sup> Nach den strikteren internationalen Kriterien liegt die Zahl bei 90 Millionen, vgl. Zhang Junhua, Der Aufbau eines sozialen Sicherungssystems in der VR

geht die Einkommensschere zwischen ländlichen und städtischen Einkommen immer weiter auseinander. Nach offiziellen Angaben lagen die städtischen Einkommen Ende 2004 bei 9 422 Yuan (etwa 900 US-Dollar), während sich die ländlichen Einkommen mit 2 936 Yuan nur auf ein Drittel davon beliefen. Städtische und ländliche Einkommen entwickelten sich auch 2005 weiter auseinander.<sup>3</sup> Der von UNDP erstellte Human Development Index, der neben materieller Versorgung auch Bildungs- und Gesundheitsindikatoren einbezieht, zeigt, dass die Stadt-Land-Disparitäten über die neunziger Jahre nicht verringert werden konnten und von 1997 bis 2002 sogar gewachsen sind.<sup>4</sup> Hinzu kommt die regionale Unausgewogenheit der Wirtschaftsentwicklung. So liegt das Pro-Kopf-Einkommen in der am weitesten entwickelten Küstenregion des Landes etwa doppelt so hoch wie in Zentralchina. Chinas ländliche Bevölkerung droht den Anschluss an die allgemeine dynamische Wirtschaftsentwicklung zu verpassen. Dies ist nicht nur mit der im Vergleich zu den städtischen Industriesektoren langsamer steigenden Produktivität in der Landwirtschaft zu erklären, sondern auch mit dem Abbau staatlicher Investitionen im Agrarsektor, mit der Verschlechterung der terms of trade zwischen Agrar- und Industrieprodukten und auch mit der bis vor kurzem steigenden Steuern- und Abgabenlast zugunsten lokaler Regierungen.

Eine weitere wichtige Quelle der Unzufriedenheit auf dem Lande ist der Umgang der Regierung mit dem Boden. Nach offiziellen Angaben hat die chinesische Landwirtschaft allein 2003 2,5 Millionen Hektar an Anbauflächen verloren, was vor allem auf die Umnut-

China – eine kritische Betrachtung (Teil 1), in: China aktuell, (2005) 3, S. 55 f.

<sup>3</sup> Vgl. China aktuell, (2005) 5, S. 70.

<sup>4</sup> Vgl. UNDP, Human Development Report, 2006, S. 9 ff.; Vgl. auch: George J. Gilboy and Eric Heginbotham, The Latin Americanization of China?, in: Current History, September 2004, S. 256–261.

zung unter anderem für Industrie- und Wohnansiedlungen sowie Infrastrukturprojekte zurückzuführen ist. Diese Umnutzung ist ein besonders großes Einfallstor für Korruption. Bauern erhalten häufig nur einen Bruchteil des Gesamterlöses, was wiederholt zu Protesten geführt hat. Die Mehrheit der Bauern hat langfristige Nutzungsverträge (30 Jahre), jedoch kein Eigentum an den von ihnen bearbeiteten Flächen, die sie somit weder beleihen noch verkaufen können. Das erste grundlegende Gesetz über Eigentumsrechte wurde auf der letzten Sitzung des nationalen Volkskongresses im März 2006 auf Druck altlinker Kräfte wieder zurückgezogen.

Die von Beijing bzw. den Provinzregierungen vorgegebenen Modernisierungsziele (zum Beispiel Infrastrukturprojekte) hatten – da nicht gleichzeitig die notwendigen Finanzmittel zur Verfügung gestellt wurden – in den neunziger Jahren eine deutliche Erhöhung der Steuer- und Abgabenlast lokaler Unternehmen und der Bauernschaft zur Folge. Ungeachtet dieser Maßnahmen sind heute eine große Zahl Dörfer, Gemeinden und Landkreise hoch verschuldet. Der Schuldenberg wird inzwischen auf umgerechnet nahezu 100 Milliarden Euro geschätzt. Die mit 30 Prozent beträchtliche Besteuerung der bäuerlichen Einkommen hat wiederholt zu Unruhen auf dem Lande geführt.

Die Zentralregierung hat zwar im Jahr 2004 die Abschaffung der Agrarsteuer beschlossen, wodurch aber das Problem der unzureichenden Finanzausstattung der lokalen Ebene nur verstärkt wurde, da keine Ausgleichszahlungen von Beijing überwiesen werden.

## „Hukou-System“ und Landflucht

Nahezu 50 Jahre lang war das so genannte Haushaltsregistrierungssystem eine Besonderheit der chinesischen Gesellschaft – mit enormen gesellschaftlichen Auswirkungen. Das System unterscheidet zwischen städtischen und ländlichen Bewohnern wie auch zwischen landwirtschaftlichen und nichtlandwirtschaftlichen *hukou*. Danach ist es Bauern untersagt, ohne behördliche Genehmigung vom Land in die Stadt zu ziehen. Damit sollte die Landflucht verhindert und die Situation der Städte stabilisiert werden. Mitte der achtziger Jahre lockerte der Staat

diese Verfügung und erlaubte den zeitweiligen Aufenthalt ländlicher Arbeitskräfte in den Städten.

Es wird geschätzt, dass derzeit bis zu 150 Millionen Landbewohner, das heißt 23 Prozent aller ländlichen Arbeitskräfte, in den Städten tätig sind. Durch ihren Geldtransfer tragen diese Wanderarbeiter in beträchtlichem Maße zum Armutsabbau auf dem Lande bei. Wanderarbeiter arbeiten und leben im Vergleich zu ihren städtischen Kollegen in prekären Verhältnissen. Ihre Arbeitswoche hat in der Regel sieben Tage und ihr Arbeitstag bis zu 12 Stunden, und das bei niedrigen Löhnen und sonstigen Leistungen sowie defizitärem Arbeitsschutz. Zudem sind ihre Familien, soweit sie mit in die Städte gezogen sind, aufgrund ihres nach wie vor problematischen Aufenthaltsstatus weitgehend von Bildungschancen ausgeschlossen. Auch wenn es in China – zum Teil aufgrund rabiater behördlicher Räumungsmethoden – keine Slums gibt, ist das soziale Gefälle in den Städten augenfällig.<sup>15</sup>

Als Folge der Landflucht hat sich der Urbanisierungsgrad von etwa 20 Prozent Anfang der achtziger Jahre innerhalb von nur zwei Jahrzehnten verdoppelt. Die Regierung versuchte – mit allerdings nur mäßigem Erfolg –, mittels einer dezentralen Urbanisierungsstrategie mittelgroße Städte auf dem Lande zu schaffen, um so den zu groß werdenden Migrationsdruck auf die großen Ballungsräume an der Ostküste zu senken. Die Weltbank geht davon aus, dass bis 2020 weitere 300 Millionen Bauern in die Städte abwandern werden.

## Soziale Sicherung

Die marktwirtschaftlichen Reformen seit Beginn der achtziger Jahre haben zu einer Krise der sozialen Sicherungssysteme geführt, die seit den fünfziger Jahren aufgebaut werden. Diese basierten in den Städten vor allem auf der Versorgung der Beschäftigten durch die Staatsbetriebe, von denen viele inzwischen zusammengebrochen oder nicht mehr in der Lage sind, für die medizinische Versorgung

<sup>15</sup> Vgl. Björn Alpermann, Chinas Problem bei der wirtschaftlichen Modernisierung, in: Orientierungen zur Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik 107 (2006) 1, S. 56–61, hier: S. 58.



**Tabelle 2: Demographische Entwicklung Chinas**

	1980	1990	2000	2030	Veränderung 2000–2030
Landbevölkerung (in Millionen)	796	841	855	560	– 295
Anteil an der Gesamtbevölke- rung (in Prozent)	81	74	67	35	
Städtische Bevöl- kerung (in Millio- nen)	191	302	421	1 040	+ 619
Anteil an der Gesamtbevölke- rung (in Prozent)	19	26	33	65	
Gesamtbevölke- rung (Millionen)	987	1 143	1 276	1 600	+ 324

Quelle: China Statistics Bureau, Estimates on 2000 and 2030 demography.

und die Rentenzahlungen aufzukommen. Im Durchschnitt haben seit 1997 etwa zehn Millionen Arbeiter im Jahr ihren Arbeitsplatz verloren. Sie konkurrieren mit den jährlich zehn bis zwölf Millionen Schulabgängern, die ebenfalls auf der Suche nach einer Beschäftigung sind. Auch im ländlichen Raum, der im Vergleich zu den Städten Chinas schon immer unterprivilegiert war, gibt es einen vergleichbaren Trend. Mit der Dekollektivierung der Landwirtschaft sind zunehmend mehr Menschen aus dem in den sechziger Jahren eingeführten System genossenschaftlicher Gesundheitsversorgung herausgefallen.

## Demographie und Altersversorgung

Traditionell wurde die Altersversorgung insbesondere auf dem Land von den Familien getragen, und zwar primär von den Söhnen, was den Wunsch nach männlichen Nachkommen erklärt (der inzwischen zu einem erheblichen Männerüberhang geführt hat<sup>16</sup>). Durch Abwanderung der jungen Leute in die Städte und durch den wachsenden Anteil alter Menschen aufgrund der steigenden Lebenserwartung ist – auch als Folge der Ein-Kind-Politik – die traditionelle Altersversorgung auf dem Lande in hohem Maße gefährdet.

<sup>16</sup> Aufgrund des medizinisch-technischen Fortschritts wird der Jungenüberhang immer dramatischer, so dass befürchtet wird, dass im nächsten Jahrzehnt bis zu 60 Millionen Frauen fehlen könnten.

Chinas demographische Entwicklung gleicht immer mehr jener weitaus entwickelterer Gesellschaften. Die chinesische Gesellschaft altert rapide, und das bei nach wie vor niedrigem Einkommensniveau. Gemäß Projektionen der Vereinten Nationen wird der Altersmedian in den Jahren zwischen 2005 und 2050 um 12,2 Jahre auf fast 45 Jahre springen (in Deutschland dürfte der Wert im gleichen Zeitraum um 5,3 auf 47 Jahre steigen).<sup>17</sup> Die Bevölkerung im arbeitsfähigen Alter<sup>18</sup> – ihr Anteil an der Gesamtbevölkerung – wird mit 72,2 Prozent etwa um 2010 ihren Höhepunkt erreichen, von diesem Zeitpunkt an abnehmen – und 2050 60,7 Prozent betragen. Nimmt man aber die niedrigere Pensionierungsgrenze in China zum Maßstab (50 bis 55 Jahre bei Frauen und 60 bis 65 bei Männern), wird dieser Höhepunkt, der dann bei nur 62,3 Prozent liegt, bereits zwischen 2005 und 2010 erreicht werden; unter diesen Bedingungen wird die Bevölkerung im arbeitsfähigen Alter im Jahr 2050 auf 47 Prozent zurückgehen. Würde sich an der Pensionierungsgrenze nichts ändern, kämen 2050 79 Rentner auf 100 Personen im beschäftigungsfähigen Alter. Als Folge der Demographie wird die Zahl der Rentnerinnen und Rentner schneller wachsen als die Zahl der beschäftigungsfähigen Bevölkerung, die ab 2011 nicht mehr ansteigen wird. Ohne einschneidende Reformen dürfte die derzeit bestehende, ohnehin äußerst bescheidene Altersversorgung bald kollabieren.<sup>19</sup>

Da im industriellen Sektor die Renten von den einzelnen Betrieben gezahlt werden, führt dies zu einer schnell wachsenden Belastung insbesondere für ältere Unternehmen im Vergleich zu neueren Betrieben mit jungem Personalbestand. Eine der in Angriff genommenen Reformen soll hier Abhilfe schaffen, indem die Unternehmen einen bestimmten Anteil (etwa 20 Prozent) der Lohnsumme in eine Versicherung einzahlen, die dann die Rentenzahlungen übernimmt. Die Beschäftigten führen vier Prozent ihres Lohnes an den zuständigen Versicherungsfonds ab, ein Rentenanspruch entsteht nach Ablauf von 15 Beitragsjahren. Allerdings ist die Höhe der

<sup>17</sup> Vgl. United Nations, Population Division, The World Population Prospects: The 2004 Revision.

<sup>18</sup> Gemäß allgemeiner Definition die 15–64jährigen als Anteil an der Gesamtbevölkerung.

<sup>19</sup> Vgl. Tamara Trinh, China's pension system, Deutsche Bank Research, February 17, 2006.

Renten gering, so dass viele Rentner verarmen und auf Zusatzverdienste im Privatsektor angewiesen sind.

Parallel zu den Reformen hat die Regierung damit begonnen, eine im sozialistischen System per definitionem nicht notwendige Arbeitslosenversicherung aufzubauen. Seit 1999 müssen alle Unternehmen etwa zwei Prozent der Lohnsumme in einen entsprechenden Fonds einzahlen, die Beschäftigten ein Prozent ihres Gehaltes dahin abführen. Ansprüche auf Leistungen aus diesem Fonds erwachsen nach einem Jahr. Sie steigen mit der Zahl der Beitragsjahre, aber auch nach zehn Jahren wird Arbeitslosengeld nur für 18 Monate gezahlt. Dieses System ist allerdings bisher nur in einigen Regionen eingeführt worden. Es dürfte noch lange dauern, bis ein landesweites Arbeitslosenversicherungssystem aufgebaut sein wird, vor allem weil es für den Staat (derzeit) nicht finanzierbar ist. Zeitgleich mit der Arbeitslosenversicherung wurde auch eine Sozialhilfe eingeführt. Diese Aufgabe obliegt den Einwohnerkomitees in den städtischen Nachbarschaftsvierteln.

## Wachsende Proteste

Die tief greifenden Veränderungen seit Beginn der Reformen Ende der siebziger Jahre haben zu großen sozialen Problemen geführt, die für die politische Führung des Landes zu einer wachsenden Herausforderung werden. Chinesische Berichte zeigen, dass die Bevölkerung sich zunehmend gegen Willkür lokaler Behörden zur Wehr setzt. Immer mehr Menschen gehen gegen als ungerecht empfundene Entscheidungen staatlicher Instanzen oder von Parteistellen vor. Dazu werden nicht nur die bestehenden amtlichen Beschwerdeverfahren genutzt. Die Übergabe von Petitionen, Sitzstreiks vor Parteibüros oder Ämtern gehören ebenso dazu wie nicht genehmigte Demonstrationen; der Widerstand reicht bis zu Übergriffen auf Behörden- und Parteivertreter oder Verkehrsblockaden. Gemäß offiziellen chinesischen Quellen ist die Zahl sozialer Unruhen in den vergangenen zwei Jahren nahezu um 50 Prozent angestiegen. Das chinesische Ministerium für Öffentliche Sicherheit erklärte, dass es in 2005 87 000 Fälle von „Störungen der öffentlichen Ordnung“ gegeben habe, darunter Protestaktionen, Demonstrationen, Sitzstreiks. Im Jahr zuvor hatte diese

Zahl noch bei 74 000 berichteten Fällen gelegen.<sup>10</sup> Für 2003 hatte die chinesische Führung von 58 000 „größeren Ereignissen von sozialen Unruhen“ gesprochen, an denen schätzungsweise drei bis zehn Millionen Personen beteiligt waren. In 700 dieser Fälle, das heißt bei weniger als zwei Prozent, gab es dabei Zusammenstöße mit der Polizei.

Der schwerwiegendste bekannt gewordene Fall ereignete sich im Dezember 2005, als es in Dongzhou, im Südosten der Provinz Guangdong, zu Zusammenstößen von Dorfbewohnern mit der Bewaffneten Volkspolizei kam, bei denen drei bis zwanzig Dorfbewohner getötet wurden.

## Die Reaktion des Staates: Schaffung einer „harmonischen Gesellschaft“

Ungeachtet der wachsenden Unzufriedenheit und der zunehmenden Zahl sozialer Unruhen läuft China nicht Gefahr, dass sich diese zu Flächenbränden ausweiten und das Regime gefährden könnten. Dennoch sind Regierung und Führung der Kommunistischen Partei alarmiert und haben inzwischen den Fokus ihrer politischen Prioritäten sichtbar verändert. Die Bemühungen der Zentralregierung, die Ursachen der wachsenden sozialen Proteste herauszufinden und zu beseitigen, werden durch bestehende Spannungen mit den lokalen Regierungen, durch institutionelle Schwächen des Staatsapparates, inkonsistente Politik und durch die Unfähigkeit oder den Unwillen zu grundlegenden politischen Reformen beeinträchtigt. Die Zentralregierung hat allerdings die Berechtigung vieler Proteste anerkannt, so Premierminister Wen Jiabao auf der jüngsten Sitzung des Nationalen Volkskongresses im März 2006. In einigen Fällen wurden auch die Entscheidungen lokaler Behörden revidiert oder auch Beamte wegen des Einsatzes unverhältnismäßiger Mittel bestraft. Allerdings hat sich die Regierung in jedem Fall die Entscheidung vorbehalten, welche Proteste als legitim und akzeptabel gelten. Beijing verfolgt eine „Zuckerbrot-und-Peitsche“-Strategie im Umgang mit sozialen Protesten.

<sup>10</sup> Vgl. [www.gov.cn](http://www.gov.cn), Januar 19, 2006; Richard Spencer, „China Fears Meltdown over Social Instability,“ in: National Post (Canada), August 23, 2005.

Schon 1999 hatte die Zentralregierung damit begonnen, mittels der Förderung großer Infrastrukturprojekte die zurückgebliebenen Westprovinzen an die boomenden Ostprovinzen anzubinden und die lokalen Ressourcen zu erschließen – mit bisher nur mäßigem Erfolg. Im Jahr 2003 folgte ein zweites regionales Förderprogramm für die notleidende Schwerindustrie-Region des Nordostens.

Seit dem Amtsübergang von Staatschef Jiang Zemin zu Hu Jintao im Jahr 2002 wenden sich Regierung und Partei zunehmend den Verlierern des Modernisierungsprozesses zu. Der 11. Fünf-Jahres-Plan (2006 bis 2010) sieht neben der Fortführung und Verstärkung von Maßnahmen zur Angleichung von städtischen und ländlichen Einkommen auch eine Verstärkung der Anstrengungen in den Bereichen Energie und Ökologie vor.

Die politische Führung hat ohne Zweifel die Notwendigkeit einer sozial und ökologisch ausgeglicheneren Entwicklung erkannt. Mit der Leitidee einer „harmonischen Entwicklung“ zeigt sich die neue Partei- und Regierungsführung entschlossen, das bisherige Modell eines Wachstums um (nahezu) jeden Preis ohne große Rücksicht auf die sozialen und ökologischen Kosten zu korrigieren. Allerdings bleibt es in Anbetracht der begrenzten Durchsetzungs- und Kontrollfähigkeit der Zentrale gegenüber lokalen Staatsbediensteten und Parteikadern fraglich, ob dieses Umsteuern überhaupt und in der gebotenen Schnelligkeit gelingt. Von daher ist davon auszugehen, dass wachsende Einkommensunterschiede, grassierende Korruption und das Fehlen demokratischer Institutionen auch weiterhin zu sozialen Unruhen führen werden. Allerdings dürfte es unwahrscheinlich sein, dass sich das derzeitige Unruhepotenzial in einer nationalen politischen Bewegung entladen könnte, ohne dass andere soziale Gruppen, insbesondere die neue Mittelschicht, Intellektuelle und Studenten sich anschließen. Die entscheidende Herausforderung für die kommunistische Parteiführung besteht darin, ein nachhaltiges Wirtschaftswachstum zu sichern und gleichzeitig durch geeignete soziale Maßnahmen und die Eröffnung von Aufstiegschancen einen möglichst großen Teil der bisherigen Verlierer des Modernisierungsprozesses einzubeziehen.

Thomas Heberer

## China – Entwicklung zur Zivilgesellschaft?

Seit den neunziger Jahren gibt es in China einen breiten Diskurs über den Begriff Zivilgesellschaft und seine Anwendung. Dabei ist das konzeptionelle Verständnis durchaus ein anderes als im Westen. Von der Begrifflichkeit her (*gongmin shehui* = *Gesellschaft des öffentlichen Volkes*) steht hier die Verantwortung von Bürgerinnen und Bürgern im Hinblick auf öffentliche Güter und gutes Verhalten im Mittelpunkt – weniger die Frage nach politischer Macht. Entsprechend geht es um ein nicht-konfrontatives Modell von Zivilgesellschaft, das den Staat nicht herausfordern soll.

Ein solch unterschiedliches Verständnis hängt nicht nur mit dem politischen System, sondern auch damit zusammen, dass China sich noch immer im Prozess des *state-building* befindet. Die Institutionen des Staates, durch die das Zusammenleben der Menschen geregelt und dem Einzelnen wie den Gruppen Erwartungssicherheit gegeben wird, befinden sich noch im Prozess der Entstehung – etwa im Hinblick auf Rationalisierung, Verrechtlichung und Schaffung eines Rechtssystems. Die neuen Regeln gesellschaftlichen Verhaltens in einem sich rasch wandelnden Gemeinwesen müssen erlernt und verinnerlicht werden. Eine kontrollierende Öffentlichkeit und ein Prozess der „Zivilisierung“ im Umgang miteinander sowie im Umgang des Staates mit seinen Bürgern müssen sich erst noch herausbilden. In Staaten wie China, in denen diese Institutionenbildung noch nicht weit fortgeschritten ist, übt der Staat zunächst eine übermächtige Kontrolle aus und beschneidet die Handlungen

### Thomas Heberer

Dr. rer.pol., geb. 1947; Professor für Politikwissenschaft mit dem Schwerpunkt Ostasien an der Universität Duisburg-Essen, Institut für Ostasienwissenschaften und Institut für Politikwissenschaft, 47048 Duisburg. [thomas.heberer@uni-duisburg-essen.de](mailto:thomas.heberer@uni-duisburg-essen.de)

seiner Bürger. Von einer vom Staat autonomen Zivilgesellschaft kann hier noch nicht gesprochen werden.

Gleichwohl entsteht Zivilgesellschaft nicht erst mit vollendeter Demokratisierung. Von daher interessiert uns, ob sich in China Sphären herausbilden, die zwar nicht völlig autonom, aber auch nicht deckungsgleich mit dem Staat sind, und aus denen sich Keimzellen autonomer gesellschaftlicher Sphären entwickeln könnten. In diesem Sinne meinen wir mit „Zivilgesellschaft“ vornehmlich die Herausbildung einer öffentlichen Sphäre jenseits des *party-state*.

Der polnische Soziologe Piotr Sztompka hat in seiner Auseinandersetzung mit dem Begriff der Zivilgesellschaft nicht die Trennung von Staat und Gesellschaft in den Vordergrund gerückt, sondern die Frage, welche Voraussetzungen für eine Zivilgesellschaft in postsozialistischen Gesellschaften gegeben sein müssen. Um „zivilgesellschaftliche Kompetenz“ als Voraussetzung für *Civil Society* zu erlangen, bedürfe es einer *Unternehmenskultur* als Voraussetzung für Teilnahme an der Marktwirtschaft; einer *Bürgerkultur* als Vorbedingung für Partizipation an einer demokratischen Ordnung; einer *Diskurskultur* als Voraussetzung für eine Teilnahme an freier geistiger Auseinandersetzung und einer *Alltagskultur* als Vorbedingung für die tagtägliche Interaktion in einer modernen Gesellschaft.<sup>1</sup>

In einer Gesellschaft wie China lässt sich dies auf folgende vier Bereiche beziehen: *erstens* auf die Herausbildung eines privaten Wirtschaftssektors in Abgrenzung zum einstmals dominanten Staatssektor und damit verbunden die Herausbildung einer Unternehmerschaft; *zweitens* die Entstehung von Bürgern, die am öffentlichen Leben partizipieren (individuell und kollektiv, etwa in Vereinen und NGOs); *drittens* die Herausbildung einer geistigen Auseinandersetzung über gesellschaftliche Fragen und Probleme (auch über das Internet) und *viertens* die Entwicklung eines zivilen Umgangs miteinander, auch in kontroversen Fragen, das heißt die Entstehung einer Streitkultur. Im Folgenden befassen wir uns mit der Herausbildung der ersten drei Bereiche. Im Hinblick auf den vierten hat es zwar Fortschritte gegeben (größere Akzeptanz anderer Meinungen und Lebens-

formen), eine „Streitkultur“ hat sich aber noch nicht entwickeln können.

## Voraussetzungen für Civil Society

Herausbildung eines privaten Wirtschaftssektors und einer Unternehmerschaft: Mit den Wirtschaftsreformen in den neunziger Jahren und der damit verbundenen Rückkehr zu privaten Bewirtschaftungsformen im ländlichen Raum war der Startschuss zur Zulassung unterschiedlicher Eigentumsformen sowie lohnabhängiger Beschäftigung gegeben. Der Privatsektor erwies sich schon bald als Motor wirtschaftlicher Entwicklung; zugleich verloren die planwirtschaftlich geführten Staatsbetriebe auf dem Markt ihre Konkurrenzfähigkeit. Der Staat verkaufte bzw. vergab daher in den neunziger Jahren einen Großteil der kleinen und mittelgroßen Staatsbetriebe an Privatpersonen. Entscheidender war jedoch der Aufruf, einer selbständigen Wirtschaftstätigkeit nachzugehen. Ökonomische Selbständigkeit wurde zunehmend gefördert und rechtlich abgesichert. Ausgehend vom ländlichen Raum machten sich Millionen Menschen zunächst mit kleinen Handwerks- und Handelsbetrieben selbständig. Sie entwickelten sich rasch zu größeren Unternehmensformen. Ca. 90 Prozent aller Unternehmen sind heute Privatbetriebe, auch wenn noch mehr als 40 Prozent der Beschäftigten in (großen) staatlichen Unternehmen tätig sind, mit abnehmender Tendenz.

Diese „Privatisierung von unten“ führte zu einer Ausweitung der Einkommensunterschiede und zur Herausbildung neuer sozialer Schichten. Über die Gründung von Unternehmensvereinigungen und Branchenverbänden stärkten die Unternehmer ihre Verhandlungskraft mit dem Staat. Durch ihr Engagement in Parlamenten aller Ebenen, Beziehungen zu Funktionären, Medienkampagnen und auch durch Korruption nahm ihr gesellschaftlicher Einfluss zu. 2002 beschloss der XVI. Parteitag der KPCh, dass Unternehmer einen wichtigen Bestandteil der sozialistischen Marktwirtschaft bildeten. Sie konnten von nun an in die Kommunistische Partei eintreten, ihr Eigentum wurde dem Staatseigentum rechtlich gleichgestellt.

Entstehung von Bürgern und Bürgerkultur: Voraussetzung für eine Bürgergesellschaft ist

<sup>1</sup> Vgl. Piotr Sztompka, *Civilizational Incompetence: The Trap of Post-Communist Societies*, in: *Zeitschrift für Soziologie*, 2 (1993), S. 88 f.

die Existenz von „Bürgern“. Vier Kriterien kennzeichnen m. E. den Bürgerbegriff: *erstens* die Ausweitung der Partizipationsmöglichkeiten der Bürger; *zweitens* ein wachsender Lebensstandard für die breite Bevölkerung; *drittens* freiwillige oder ehrenamtliche Tätigkeiten im Interesse der Gesellschaft und *viertens* bürgerliche Freiheitsrechte. Letztere existieren bislang nur in eingeschränktem Maße. Aber in den letzten Jahren wurden die Partizipationsmöglichkeiten und -rechte auf den unteren Ebenen (Dörfer, Wohnviertel) ausgeweitet, unter anderem durch Einführung von Wahlen auf der Ebene der Dörfer und städtischen Nachbarschaftsviertel per Gesetz. Auch wenn das noch nicht überall funktionieren mag, meine eigenen Untersuchungen in China belegen, dass die Menschen Wahlen zunehmend als ihr „Recht“ begreifen und rationale Wähler entstehen, die den Zusammenhang von Wahlen und Verantwortlichkeit der Gewählten erkennen („Wer sich nicht für uns einsetzt, wird nicht wiedergewählt“).

Da der Staat in einer sich differenzierenden Gesellschaft nicht mehr alle Aufgaben selbst übernehmen kann, versucht er, die Menschen für Partizipation an sozialen Aufgaben zu mobilisieren. „Freiwillige“ sollen sich in den städtischen Wohnvierteln um sozial Schwache, Alte, Behinderte und Randgruppen kümmern, für eine saubere Umwelt sorgen, ein Kulturleben entwickeln usw. Allerdings sind das Interesse an Partizipation und die Zahl solcher „Freiwilligen“ gegenwärtig noch gering. Die Bessergestellten sind beruflich stark beansprucht und zeigen bislang wenig Interesse, sich sozial zu engagieren. Die Armen wiederum sind primär mit dem eigenen Überleben beschäftigt. Von daher sind es in erster Linie Parteimitglieder (hauptsächlich solche im Ruhestand), Rentner und Sozialhilfeempfänger (Letztere sind verpflichtet, regelmäßig an öffentlichen Aufgaben in ihrem Wohnumfeld teilzunehmen), die sich für soziale Aufgaben mobilisieren lassen.

Mit steigendem Lebensstandard großer Teile vor allem der Stadtbevölkerung sind Protoformen eines Bürgerlebens (Tätigkeit in Vereinen und Interessensgruppen wie Berufs- und Fachverbänden oder Hobbyvereinen) entstanden – eine wichtige Voraussetzung für das, was als „Bürgergesellschaft“ bezeichnet wird. Maos „Massen“ entwickeln sich allmählich zu Bürgern, zumindest im urbanen Raum.

**Vereinigungen und NGOs:**<sup>12</sup> Die Zahl von Vereinen und Verbänden hat in den letzten Jahren signifikant zugenommen. Bei dem für die Anmeldung von Vereinen zuständigen „Ministerium für Zivilverwaltung“ waren Ende 2005 320 000 „nicht-staatliche Organisationen“ bis zur Kreisebene registriert, das heißt Vereine, Verbände und Organisationen (darunter NGOs oder GONGOs: government organized NGOs). Eine größere Zahl von Vereinigungen auf der Gemeinde- und Dorfebene wird dabei nicht erfasst, weil die Anmeldung nur bis zur Kreisebene erforderlich ist. Probleme gibt es allerdings mit der Klassifizierung, zumal der Terminus sowohl von Behörden als auch von Bürgern gegründete Vereine umfasst.

Anders als in Deutschland sind solche Organisationen nicht einfach autonom. Laut Gesetz bedarf es für die Anmeldung in der Regel einer „Bürgerschaftsorganisation“ von Partei oder Staat, welche die Anmeldung vornimmt und auch eine gewisse Kontrolle ausüben soll (so muss beispielsweise ein Briefmarkenverband über die Post angemeldet werden). Dies bedeutet nicht, dass diese Organisationen gleichgeschaltet wären und nur unter Partei- oder Staatskontrolle arbeiten könnten. Bei dem Großteil der Vereine handelt es sich um Organisationen, die sportlichen, beruflichen, kulturellen, sozialen, wissenschaftlich-technischen, gesundheitlichen oder anderen Interessen nachgehen. Daneben ist seit den neunziger Jahren eine große Vielfalt an sozialen Organisationen und Stiftungen entstanden, die sich für den Umweltschutz, bedrohte Tierarten, soziale Randgruppen, Aidskranke, Drogenabhängige, ethnische Minderheiten, die Erhaltung von Kulturgütern und Landschaften oder den Verbraucherschutz engagieren, aber auch für die Verbreitung von *grassroots*-Wahlen, Partizipation in Nachbarschaftsvierteln oder die Verbesserung der Arbeitsbedingungen von Wanderarbeitern. Erfolgreich agierten in den letzten Jahren unter anderem Initiativen gegen Wasserkraftwerke in der Provinz Yunnan, eine Initiative gegen die Verlegung des Pekinger Zoos oder eine Bewegung „Klima-

<sup>12</sup> Obwohl auf Grund der Staatsnähe vieler „NGOs“ in China die Anwendung des Begriffs problematisch ist, verwenden wir den Begriff hier, weil er (in der Regel in der englischen Form) auch im chinesischen Alltagsgebrauch verwendet wird.

anlage 26 Grad“ (zur Eindämmung der Energieverschwendung durch Klimaanlage), um nur einige wenige Beispiele zu nennen.

Solange nicht explizit politische oder politisch brisante Ziele verfolgt werden, unterstützt der Staat (in der Regel der Zentralstaat) solche Vereinsgründungen. Sie sollen zur Lösung konkreter sozialer Probleme und damit zur Verbesserung von *Governance* beitragen.<sup>13</sup> Über die offiziellen Vereine hinaus gibt es auch informelle Organisationen wie „Untergrund-NGOs“ oder informelle Netzwerke. Zu den eher traditionellen Organisationen zählen Clanverbände oder Landsmannschaften. Auf Grund von Verwandtschaft oder gemeinsamer Herkunft aus einer Gemeinde oder einem Landkreis bilden sie Interessensvereinigungen, die zu gegenseitigem Beistand verpflichtet sind. Vor allem in chinesischen Großstädten finden sich solche Landsmannschaften, die zum Teil Märkte kontrollieren, gemeinsame Wohnquartiere beziehen und Arbeitskräfte aus der Heimat nachziehen. Auf diese Weise sind auch Schutzorganisationen von Arbeitsmigranten entstanden, die zum Teil proto-gewerkschaftliche Züge annehmen.

Da es bislang keine bäuerliche Interessenvereinigung gibt, bilden sich zunehmend „Meinungsführer“ und „Bauernanwälte“ heraus: Personen, die von den Bauern einzelner oder mehrerer Dörfer beauftragt werden, Probleme bei höheren Stellen vorzutragen, Petitionen zu formulieren und einzureichen (ein gesetzlich verbrieftes Recht). Teilweise gründen Bauern auch „Wirtschaftsvereine“, die dann für soziale Rechte der Landbevölkerung eintreten sollen. Solange der Staat eine offizielle Interessenvereinigung nicht zulässt, wird sich der Protest allerdings weiter im Untergrund sammeln.<sup>14</sup>

<sup>13</sup> Eine Umfrage des *China Development Brief* von 2002 in Peking hat gezeigt, dass 80 Prozent der Befragten den NGOs primär die Aufgabe zuweisen, die Regierung bei der Arbeit zu unterstützen oder zu ergänzen. Die Mehrheit sieht in ihnen keine gesellschaftlichen Freiräume, sondern ein Mittel zur Verbesserung von *Governance*. Gleichwohl kommen solche Vereine häufig in Konflikt mit lokalen Behörden, wenn sie Probleme aufgreifen, die deren Pfründe oder Interessen tangieren. Vgl. <http://www.chinadevelopmentbrief.com/mode/157> (2.6.06).

<sup>14</sup> Vgl. Fan Li, *Zhongguo jiceng minzhu fazhan baogao 2004* (Bericht über Chinas Basisdemokratie 2004), Peking 2005, S. 229 ff.

Religiöse Vereinigungen besitzen gegenwärtig keine Vorreiterrolle für zivilgesellschaftliche Prozesse. So sind die anerkannten Religionsgemeinschaften strikter staatlicher Kontrolle unterworfen. Allerdings haben sich vor allem im ländlichen Raum wieder traditionelle Tempelvereinigungen, Sekten und Untergrundkirchen etabliert. Diese können zwar als gesellschaftliche „Widerstandsnester“ gegen den lokalen Staat fungieren, sie werden aber vom Staat nicht toleriert und vermögen daher keinen wirklichen Einfluss auf zivilgesellschaftliche Prozesse zu nehmen.

Auch wenn Vereine und NGOs nicht im gleichen Maße autonom sind wie in Deutschland – in einer Gesellschaft, in der die unabhängige Existenz von parallelen Organisationen (neben der KPCh) nicht erlaubt ist, sind Verflechtungen von Vereinen mit staatlichen oder Parteiinstanzen ausgesprochen hilfreich, weil sich Probleme dadurch informell und auf dem Verhandlungswege lösen lassen. Die chinesische „Verhandlungsgesellschaft“, in der Interessen sozialer Gruppen weniger formal durchgesetzt als indirekt ausgehandelt werden, bedarf im gegenwärtigen Zustand sogar einer solchen Verflechtung, damit Interessen einfacher realisiert werden können. Zugleich sind solche halbautonomen Organisationen als Vorläufer autonomer wirtschaftlicher und politischer Vereinigungen zu begreifen. Sie besitzen Doppelcharakter, weil sie sowohl Elemente staatlicher Dominanz als auch von Autonomie enthalten, das heißt staatlichem Korporatismus unterliegen, wobei der Staat diesen Vereinigungen eine gewisse funktionale Autonomie lässt, solange sie ihn nicht politisch herausfordern.

## Diskurskultur

Die wachsende Autonomie der Gesellschaft im Verlauf des Reformprozesses begünstigte eine stärkere Autonomie der Intellektuellen. Zunehmend machten und machen Intellektuelle sich Gedanken über die Zukunft des politischen Systems. Es gibt in der Auseinandersetzung etwa um politische Reformen einen Diskussionsspielraum auch für Intellektuelle, die offen Kritik üben. Solange sie die symbolische Grenze politischer Äußerung (Akzeptanz des politischen Systems) einhalten, werden ihre Meinungen weitgehend toleriert.

Die Form öffentlicher Diskurse lässt sich am Beispiel der **intellektuellen Debatte über Korruption** verdeutlichen. Korruption wird in der akademischen Debatte als politisches und zugleich systemisches Phänomen begriffen. In dem Maße, wie die Korruptionsdebatte den innerchinesischen Diskurs über politischen Wandel und Demokratisierung stärkt, ließe sich u. U. auch der Sichtweise chinesischer Intellektueller zustimmen, wonach die innerchinesische Auseinandersetzung über Korruption und deren bewusste Erkennung und Bekämpfung letztlich den Umbau zu einer rationalen, auf einem Rechtssystem fußenden Gesellschaft begünstigt. Allerdings scheinen die Konsequenzen der gegenwärtigen Debatte darüber weit hinauszureichen. Nicht das Rechtssystem, sondern zunehmend die politischen Strukturen (und damit letztlich die Fundamente des politischen Systems per se) stehen im Mittelpunkt der Kritik, auch wenn dies nicht immer so offen formuliert wird. Die offiziell gezogene Akzeptanzgrenze, der „Vertrag“ zwischen Parteiführung und Intellektuellen, sieht vor, die Herrschaft der KP und das politische System nicht direkt in Frage zu stellen: *political correctness* im chinesischen Sinne zu wahren. Dies wird von den meisten Intellektuellen berücksichtigt. Und doch zielt die Argumentation darüber hinaus, etwa wenn der Regierungsberater Yu Keping schreibt, das politische System bilde die strukturelle Grundlage für politische Korruption. Ohne Kontrolle durch die Bürger, offene politische Informationskanäle und politischen Wettbewerb sei Korruption nicht einzudämmen.<sup>17</sup> Auf diese Weise wird der Korruptionsdiskurs zu einem wichtigen Teilelement des Diskurses über politischen Wandel in China. Letztlich kann die Entwicklung eines solchen Diskussionsprozesses auch als Zeichen wachsender politischer Reife der Gesellschaft begriffen werden. Unterschiede zwischen öffentlichem und privatem Raum werden erkannt und die Ziehung von rechtlichen und administrativen Grenzen gefordert. Dahinter steht zugleich das wachsende Verlangen, der Staat habe primär den allgemeinen und öffentlichen Interessen zu dienen.<sup>16</sup>

Das *Internet* hat zweifellos zu einer neuen Form von Öffentlichkeit geführt, weil dort gesellschaftspolitisch relevante Fragen breit diskutiert werden. Sozialwissenschaftler argumentieren daher, das Internet fördere in China

<sup>17</sup> Vgl. Keping Yu, *Quanli zhengzhi yu gongyi zhengzhi* (Politik der Rechte und Politik öffentlicher Güter), Peking 2003, S. 170.

<sup>16</sup> Vgl. dazu Thomas Heberer, *Discourses, Intellectuals, Collective Behaviour and Political Change. Theoretical Aspects of Discourses*, in: Claudia Derichs/Thomas Heberer (Ed.), *The Power of Ideas. Intellectual Input and Political Change in East and Southeast Asia*, Copenhagen 2006, S. 26 ff.

die Herausbildung einer Zivilgesellschaft. Es stimuliere öffentliche Debatten sowie die Artikulierung von Problemen und fungiere als gesellschaftliches Überwachungsorgan.<sup>17</sup> Ende 2005 soll es in China bereits über 100 Millionen Internetnutzer gegeben haben. Dies sagt jedoch noch nichts über die Verwendung durch die Nutzer aus. So hat das *China Internet Network Information Center* (CNNIC) im Jahre 2003 ermittelt, dass 46,2 Prozent das Netz mit dem Ziel der Informationsgewinnung, 32,2 Prozent mit dem der Unterhaltung nutzen.<sup>18</sup> Gleichwohl bietet der wachsende Internetzugang in China eine Quelle für staatlich nicht kontrollierbare Informationen über Entwicklungen im In- und Ausland.

Wie neuere Untersuchungen verdeutlichen, entwickelt sich das Internet jedoch nicht per se zu einem Instrument politischer Veränderung. Der Soziologe Yang Guobin hat auf neue Besonderheiten in China hingewiesen: Durch das Internet erweise sich Politik nicht mehr nur einfach als ein abstrakter Herrschaftsfaktor, sondern in Verbindung mit dem unterhaltenden Surfen im Netz auch als eine neue Form des (freiwilligen) politischen Alltagsdiskurses und der Freizeitbeschäftigung.<sup>19</sup> Insofern unterscheidet sich diese posttotalitäre Form von Politik von den totalitären politisch-ideologischen Sitzungen der Mao-Ära, deren Teilnahme vorgeschrieben war.

Ohne Zweifel ist die Zahl der Internetportale mit Nachrichten, aktuellen Informationen und der virtuellen Gemeinschaften in den letzten Jahren signifikant gestiegen. Vor allem gebildete und jüngere Menschen in den Städten beteiligen sich an politischen Debatten und definieren damit das Verhältnis Staat-Gesellschaft auf neue Weise. „Durch die Anonymität des Internets“, so Martin Woesler zu Recht, „ist eine kritische Öffentlichkeit entstanden“.<sup>10</sup> Aktive Internetnutzer greifen Informationen über soziale Ungerechtigkeiten

<sup>17</sup> Vgl. z. B. Guobin Yang, *The Internet and Civil Society in China: a Preliminary Assessment*, in: *Journal of Contemporary China*, 12 (2003), S. 453–475.

<sup>18</sup> Vgl. *China Internet Network Information Center* (CNNIC), *13th Statistical Survey on the Internet Development in China* (2003), [www.cnnic.net.cn](http://www.cnnic.net.cn) (8.7.06).

<sup>19</sup> Vgl. Guobin Yang, *Mingling Politics with Play. The Virtual Chinese Public Sphere*, in: *IIAS Newsletter*, 33 (2002), S. 7.

<sup>10</sup> Martin Woesler, *Das Internet und die Menschenrechte in China*, in: Hauke Brunkhorst/Matthias Kett-

ten, vertuschte lokale Katastrophen, Straftaten oder Korruptionsfälle auf, informieren darüber und stellen sie zur Diskussion. Beispiele zeigen, dass dies nicht ohne Wirkung auf die politische Führung bleibt.<sup>11</sup>

Wir haben es hier mit einer neuen Form dessen zu tun, was die Soziologie *kollektives Verhalten* nennt: ein mehr oder weniger spontanes Zusammenwirken von Individuen in Gruppen, wobei auf diese Weise unorganisiert Interessen durchgesetzt werden bzw. Politik beeinflusst wird. Der Politologe Wu Qiang spricht sogar von „e-social movements“, denn mittlerweile hätten sich organisierte Formen der Interessendurchsetzung herausgebildet wie beispielsweise Online-Petitionen (etwa gegen „Software-Regulierung“ [2001/2002], gegen die „Regulierung“, das heißt Zensur von Internet-Veröffentlichungen [2002], für die Unterstützung der Tian’anmen-Mütter [eine Initiative von Müttern, deren Kinder bei der Niederschlagung der städtischen Protestbewegung im Juni 1989 ums Leben gekommen waren], zur Unterstützung des „Lebenden Buddha A An Zhaxi“, der 2002 wegen angeblich „terroristischer Aktivitäten“ inhaftiert worden war u. a.).<sup>12</sup> Überdies

ner (Hrsg.), Globalisierung und Demokratie, Frankfurt/M. 2000, S. 311.

<sup>11</sup> Ein Beispiel dafür war etwa der Fall eines Arbeiters, der nach einem krassen Fehlurteil im Sommer 2002 in der Provinz Shaanxi hingerichtet wurde. Es kam im Internet zu einer öffentlichen Debatte über die Todesstrafe und Rechtspraktiken in China, an der sich nicht nur Juristen und Parteizeitungen beteiligten, sondern über Internetportale Tausende von Bürgern, die ihrer Empörung und Wut deutlich Ausdruck verliehen. Zwar wurde diese Diskussion von der Parteiführung rasch wieder gestoppt. Aber in der Folge dieses Ereignisses soll die politische Führung den Justizapparat angewiesen haben, die Zahl der Todesurteile zu senken. Künftig sollen von lokalen Gerichten verhängte Todesurteile durch den Obersten Volksgerichtshof überprüft werden.

Eine weiterer prominenter Fall war der von Sun Zhigang, einem Hochschulabsolventen, der sich im Frühjahr 2003 ohne Ausweispapiere in der südchinesischen Stadt Guangzhou aufhielt, von der Polizei in Gewahrsam genommen und dort zu Tode geprügelt wurde. Die im Internet darüber geführte Debatte schlug rasch in eine Diskussion über das allgemeine Verhalten der Polizei, sodann über Pressefreiheit und eine Reform des Rechtssystems um. Rechtswissenschaftler forderten eine Revision der gesetzlichen Bestimmungen über die Behandlung von Landbewohnern, die sich in den Städten aufhalten, und schrieben an das Nationale Parlament (Nationaler Volkskongress), das diese Bestimmungen außer Kraft setzte, den Vorfall untersuchen und die verantwortlichen Sicherheitskräfte bestrafen ließ.

<sup>12</sup> Vgl. u. a. Caroline M. Cooper, „This is Our Way In“: The Civil Society of Environmental NGOs in South-West China, in: *Government and Opposition*, 1 (2006),

bildeten sich seit Mitte der neunziger Jahre autonome virtuelle NGOs (*e-civic organizations*) im Internet heraus, die Online-Kongresse und Online-Partys organisierten.<sup>13</sup> Auch im Bereich Umweltschutz sind zahlreiche Websites und virtuelle NGOs entstanden, die Umweltprobleme und -katastrophen aufdecken und zur Diskussion stellen.

Zwar versucht der *party-state* das Internet zu kontrollieren; er blockiert allzu weit gehende gesellschaftspolitische Diskussionen und systemkritische ausländische Websites. Auch verhaftet er zu Abschreckungszwecken von Zeit zu Zeit Cyber-Dissidenten, die dann zu hohen Haftstrafen verurteilt werden. Die Grundstimmung der Internetnutzer und die gesellschaftspolitischen Debatten lassen sich dadurch allerdings nicht eindämmen.

Die politische Führung ist durchaus an gesellschaftskritischem und partizipatorischem Verhalten vor allem der Jugend interessiert, zumal sich über das Internet einerseits soziale Missstände aufdecken lassen und sich andererseits der Unmut von Bürgern kanalisieren lässt. Internetdiskussionen an sich stellen noch keine Herausforderung des Systems dar. Sie können sogar dazu beitragen, die Legitimität des politischen Systems zu stärken. Bei den Internetnutzern handelt es sich primär um jüngere Personen mit hohem Bildungsstandard sowie um Vertreter der neuen Mittelschichten, denen nicht an einer Veränderung des politischen Systems gelegen ist, sondern an dessen Effektivierung im Sinne von *Good Governance*.<sup>14</sup> Mittlerweile bieten auch parteioffizielle und -nahe Einrichtungen (wie die Parteizeitung *Renmin Ribao*) relativ liberale Internetportale und Chatgroups an, in deren Rahmen kritisch diskutiert werden kann. Insofern lässt sich im Hinblick auf die politische Funktion des Internets keineswegs auf einen „technologischen Determinismus“ im Sinne einer systemverändernden Funktion schließen. Allerdings schafft es neue Möglichkeiten für die Nutzer im Sinne von Transparenz, Partizipation und Gesellschaftskritik.

S. 123 ff.; Qiang Wu, *From virtual community to real society: An online interrogation of eforum-based civic associations in China* (unveröffentlichtes Manuskript), 2004.

<sup>13</sup> Vgl. Q. Wu, ebd.

<sup>14</sup> Vgl. Jens Damm, *Internet and the Fragmented Political Community*, in: *IIAS Newsletter*, 33 (2003), S. 10.

## Entsteht in China eine Zivilgesellschaft?

Bei der Etablierung von Faktoren, die der Gesellschaft mehr Raum geben, spielen Partei und Staat nach wie vor eine zentrale Rolle. Da Ende der siebziger Jahre keine entwickelten Marktstrukturen, keine Unternehmerschaft und keine starke, partizipierende Gesellschaft existierten, übernahm der *party-state* die Aufgabe, die institutionellen Bedingungen dafür zu schaffen. Da es keine Unternehmer gab, übernahmen zunächst lokale Funktionäre die Aufgabe lokaler Entwicklung. Sie gründeten oder erwarben Unternehmen und erfüllten damit unternehmerische Aufgaben. In den Dörfern setzte der *party-state* Dorfwahlen durch; in den Städten schuf er Nachbarschaftsviertel, deren Leitungen gewählt werden müssen, und Freiwilligenverbände. Da es kaum Freiwillige unter den Bewohnern und kaum Sinn für Bürgerpflichten gibt, werden zunächst abhängige Gruppen wie Parteimitglieder (organisatorisch abhängig) oder Sozialhilfeempfänger (sozial abhängig) für soziale Arbeiten in den Nachbarschaftsvierteln herangezogen. Dadurch soll nicht nur ein erster Kreis von Aktiven herangebildet, es soll auch erreicht werden, dass über eine „Vorbildfunktion“ andere Bewohner in soziale Partizipationszusammenhänge gebracht werden.

Unter Maßgabe fehlender institutioneller Bedingungen für eine Zivilgesellschaft sieht der *party-state* seine Rolle darin, diese Voraussetzungen zu initiieren. Eine Zivilgesellschaft „von oben“ soll geschaffen werden. Den städtischen Nachbarschaftsvierteln wird dabei die Aufgabe zugeordnet, Partizipation und gesellschaftlich ehrenamtliches (freiwilliges) soziales Engagement zu fördern. Die *Renmin Ribao* schreibt über diese Funktionalität des *party-state*, Partizipationsbereitschaft und -qualität der Stadtbewohner seien noch nicht sehr hoch. Von daher müsse der Staat als „Triebkraft“ fungieren und einen *top-down* Prozess initiieren, um die Bewohner zur Partizipation in ihren Nachbarschaftsvierteln anzuspornen. Ihm komme dabei die Aufgabe zu, den Menschen bei der Erhöhung der Partizipationskapazität und dem Erlernen von Partizipation zu helfen.<sup>15</sup>

<sup>15</sup> Vgl. Rong Sun, Gaijin chengshi guanli, tuidong shequ fazhan (Die urbane Verwaltung reformieren, die Entwicklung von Nachbarschaftsvierteln vorantreiben), in: *Renmin Ribao* (Volkszeitung) vom 2. 3. 2005.

Der Politologe J. S. Migdal hat gezeigt, dass Staaten als „politische Architekten“ fungieren können, wenn Strukturen einer Zivilgesellschaft schwach ausgeprägt sind und ein starker Staat einer noch relativ schwachen Gesellschaft gegenübersteht.<sup>16</sup> Von daher ist der chinesische Staat auch nicht einfach nur eine „Entwicklungsdiktatur“, sondern eher eine Entwicklungsagentur. Letzteres verlangt mehr als autoritäre Durchsetzungsmechanismen, nämlich die zunehmende Einbeziehung sozialer Gruppen in Verhandlungs- und Mitgestaltungsprozesse und ein entsprechendes Institutionengefüge: *Institutional engineering* durch den Staat, der als politischer Unternehmer auftritt und zielstrebig die Modernisierung der Nation verfolgt.

Es ist nun gerade die Kombination von mobilisierter Partizipation, mobilisierten „Freiwilligen“, der Einführung von Basiswahlen und der Gründung von Nachbarschaftsvierteln, welche die Voraussetzungen für eine kontrollierte und illiberale „Zivilgesellschaft“ schaffen soll. Bereits der *World Development Report* von 1997 („Der Staat in einer sich ändernden Welt“) hat hervorgehoben, dass der Staat einerseits Prozesse initiieren, andererseits im Interesse größerer Effizienz und Bürgernähe öffentliche Aufgaben delegieren muss (an Bürger, NGOs oder den Privatsektor).<sup>17</sup> Von daher erweist sich der chinesische Staat als „aktivierender Staat“, dem zwar die Verantwortung für gesellschaftliche Aufgaben zukommt, der aber nicht alle Leistungen selbst erbringen muss. Vielmehr soll er die Gesellschaft aktivieren und motivieren, die Probleme selbst zu lösen. Selbstorganisation sowie direkte und partizipative Beteiligung der Bürger sind hierbei die Aktivierungsziele des Staates. Auf diese Weise gewinnt die Gesellschaft an Selbständigkeit gegenüber dem Staat – ein wesentlicher Faktor im Hinblick auf die Herausbildung zivilgesellschaftlicher Strukturen.<sup>18</sup>

<sup>16</sup> Vgl. Joel S. Migdal, *Strong Societies and Weak States. State-Society Relations and State Capabilities in the Third World*, Princeton 1988.

<sup>17</sup> Vgl. World Bank (Ed.), *World Development Report 1997*, Oxford et al. 1997.

<sup>18</sup> Zu diesem Thema vgl. auch Thomas Heberer/Nora Sausmikat, China und die Zivilgesellschaft, in: Joachim Betz/Wolfgang Hein (Hrsg.), *Neues Jahrbuch Dritte Welt 2005. Zivilgesellschaft*, Wiesbaden 2005, S. 208–239.

# Umweltsituation und Umwelt- politik in China

Optimistisch und unbekümmert hatte China einst in den siebziger Jahren zur nachholenden Entwicklung angesetzt. „Wir werden nicht aus Angst vor dem Ersticken das Essen aufgeben, nicht aus Angst vor Verunreinigung der Umwelt darauf verzichten, unsere Industrie zu entwickeln“, verkündete noch 1972 der chinesische Vertreter auf der 1. UN-Umweltkonferenz in Stockholm.<sup>1</sup>

## Eva Sternfeld

Dr. phil., geb. 1957; CIM-Beraterin am China Environment and Sustainable Development Reference and Research Center (CESDRRC), einem dem chinesischen Umweltministerium SEPA unterstehenden öffentlichen Umweltinformations- und Bildungszentrum in Beijing, China.  
aiwastar@163bj.com  
www.chinaeol.net/cesdrcc

Seither hat das Land ein atemberaubendes Wirtschaftswachstum erlebt, vielfach auf Kosten der Umwelt. Dies wird inzwischen auch von offizieller Seite mit wachsender Beunruhigung zur Kenntnis genommen: „Das Wirtschaftswunder ist bald zu Ende, denn die Umwelt hält nicht mehr mit: Auf einem Drittel des chinesischen Territoriums geht saurer Regen nieder, ... ein Viertel der Bürger hat keinen Zugang zu sauberem Trinkwasser. Ein Drittel der Städter müssen stark verdreckte Luft einatmen, weniger als 20 Prozent des städtischen Mülls werden umweltverträglich entsorgt.“<sup>2</sup> – so in ungewohnt drastischen Worten der im chinesischen Umweltministerium SEPA für Öffentlichkeitsarbeit zuständige Vizeminister Pan Yue 2005 in einem Interview mit dem „Spiegel“. Das Jahr war noch nicht zu Ende, da musste Pan Yues Vorgesetzter, der SEPA-Minister Xie Zhenhua zurücktreten. Er hatte die Verantwortung übernommen für einen der schlimmsten publik gewordenen Umweltskandale der VR China. Nach einer Explosion in einem Chemiewerk in Nordostchina waren 100 Tonnen krebserregendes Benzol in den Songhua-Fluss geflossen und hatten wochenlang die Trinkwasserversorgung von

Millionen Menschen in Nordostchina und im angrenzenden Sibirien bedroht.

Der Chemieunfall wie auch die von Pan Yue bezifferten Defizite werfen ein Schlaglicht auf die prekäre Umweltsituation, die den Weltmeister im Wirtschaftswachstum im internationalen Vergleich schlecht abschneiden lässt: In dem im Januar 2005 auf dem Weltwirtschafts-Forum in Davos veröffentlichten „Environmental Sustainability Index Report“ der amerikanischen Yale Universität rangiert China unter 146 untersuchten Ländern abgeschlagen auf dem 133. Rang.<sup>3</sup> Auch der im Frühjahr 2006 von derselben Forschungsgruppe veröffentlichte „Environmental Performance Index Report“ sieht das Land lediglich auf Rang 94 von 133 untersuchten Staaten.<sup>4</sup>

Obwohl China mit seinen Investitionen im Umweltbereich für ein Entwicklungsland bereits ein beachtliches Niveau erreicht, fressen die Kosten der Umweltverschmutzung und -zerstörung einen erheblichen Teil des Wirtschaftswachstums auf. Im Jahr 2004 wurden nach Berechnungen der SEPA rund 287 Milliarden RMB (ca. 28,7 Milliarden Euro) entsprechend 1,8 Prozent des Bruttoinlandsproduktes (BIP) für Umweltschutz ausgegeben. Weitaus höher sind indes die direkten und indirekten Kosten, die durch Umweltverschmutzung und -zerstörung verursacht werden. Die Weltbank veranschlagt die Kosten der Umweltbelastung auf acht bis zwölf Prozent des BIP, entsprechend etwa dem durchschnittlichen Wirtschaftswachstum. In ihrem im September 2006 veröffentlichten Bericht zum „Grünen BIP“ beziffern die SEPA und die staatliche Statistikbehörde die Kosten der Umweltschäden auf mindestens 511 Milliarden RMB (51 Milliarden Euro) bzw. drei Prozent des BIP. Dies sind, wie Vizeminister Pan Yue auf einer Pressekonferenz ausführte, jedoch nur vorläufige Zahlen. Bei der Berechnung konnten zum Beispiel aus Mangel an zuverlässigen Daten die Kosten für Grundwasser- und Bodenbelastung ebenso wie die Luftverschmutzung von Innenräumen nicht berücksichtigt werden. Nach Erwartungen

<sup>1</sup> Peking Rundschau, 24/1972, S. 6–9.

<sup>2</sup> Das Wunder ist bald zu Ende, in: Der Spiegel, 10/2005, S. 149.

<sup>3</sup> Vgl. [www.yale.edu/esi](http://www.yale.edu/esi) (13.7.2006)

<sup>4</sup> Vgl. [www.yale.edu/epi](http://www.yale.edu/epi) (13.7.2006)

der SEPA wird das „Grüne BIP“ drastisch niedriger ausfallen, wenn ein umfassendes Bewertungssystem vorliegt.<sup>15</sup>

Chinas Umweltkrise ist allgegenwärtig und wird inzwischen sowohl von der politischen Führung als auch von der Bevölkerung als einer der entscheidenden Faktoren gesehen, die Chinas Weg zu einer bedeutenden Wirtschafts- und Weltmacht gefährden könnten.<sup>16</sup>

## Die Umweltsituation in China

Die ungünstige Verteilung von nutzbarem Ackerland und der Zugang zu Wasserressourcen haben seit jeher die Menschen in China herausgefordert. Fast zwei Drittel des Territoriums bestehen aus Wüsten und Gebirgen in Höhen von über 1 000 Metern, wo – wenn überhaupt – nur marginaler Ackerbau möglich ist. Im übrigen Drittel, das sich überwiegend im Osten des Landes befindet und in dem fast 90 Prozent der Milliardenbevölkerung leben, führt die intensive Nutzung der Böden und dichte Besiedlung zu einem starken Druck auf die natürlichen Ressourcen.

Ressourcenknappheit im Verhältnis zur Bevölkerungszahl und regionale Disparitäten in der wirtschaftlichen Entwicklung konfrontieren das Land mit Umweltbelastungen von mehreren Dimensionen zugleich: China sieht sich in weiten Teilen des Landes mit „traditionellen“ Umweltproblemen konfrontiert, die aus naturräumlichen und klimatischen Bedingungen und dem Druck auf natürliche Ressourcen einer überbevölkerten und unterentwickelten Agrargesellschaft resultieren: fortschreitende Entwaldung, Wassermangel und daraus folgend Erosion und Ausbreitung von Wüsten, Zerstörung von Lebensräumen

<sup>15</sup> Vgl. GDP – Gross Domestic Pollution, in: China Daily vom 8. 9. 2006, S. 3.

<sup>16</sup> Laut einer im Juni 2006 veröffentlichten Untersuchung der Bertelsmann Stiftung hielt die Mehrheit der chinesischen Befragten Ressourcenknappheit und Umwelterstörung für die größte globale Herausforderung in den kommenden Jahren – eine Einschätzung, bei der die Chinesen bei der in insgesamt neun Staaten durchgeführten Untersuchung übrigens allein dastanden: In sieben Ländern (USA, Frankreich, Großbritannien, Deutschland, Russland, Indien und Japan) hielten mehr als 50 Prozent der Befragten den internationalen Terrorismus für die größte Herausforderung. Vgl. China seen rivaling U.S. as world superpower soon, in: International Herald Tribune vom 3. 6. 2006, S. 1.

durch Flutkatastrophen, Dürren und Erdbeben. Jedes Jahr vergrößern sich Chinas Wüstenflächen um Tausende von Quadratkilometern. In der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts sind als Folge einer auf rasches Wachstum ausgerichteten Industrialisierung und Intensivierung der Landwirtschaft „moderne“ Umweltbelastungen hinzugekommen: Luftverschmutzung, Verschmutzung der Gewässer, Schadstoffeinträge in Böden und Grundwasser, Schadstoffbelastungen in Agrarprodukten, Lärmbelastung und beschleunigter Klimawandel als Folge von ansteigenden Treibhausgasemissionen.

Degradierung des Graslandes und Ausbreitung der Wüsten: Infolge von Überweidung, Bodenversalzung, Erosion, Schäden durch Nagetiere und Ackerlandgewinnung sind bereits 90 Prozent Graslandflächen von Degradierung unterschiedlichen Ausmaßes betroffen. Jährlich vergrößern sich Chinas Wüstenflächen um bis zu 3 000 Quadratkilometer. So gehen in den ohnehin bereits ökonomisch benachteiligten Regionen weitere nutzbare Flächen verloren. Als Auswirkung der sich verschlechternden ökologischen Bedingungen in Nordwestchina und des durch menschliche Aktivitäten beschleunigten Klimawandels werden immer häufiger Sandstürme registriert, die nicht nur die Hauptstadt Beijing beeinträchtigen, sondern deren Ausläufer häufig auch die koreanischen Nachbarn und Japan erreichen.

Schätzungen zufolge gingen in der Nacht vom 16./17. April 2006 während eines der schwersten Sandstürme dieses Jahrhunderts 300 000 Tonnen Sand auf das Verwaltungsgebiet Beijing nieder.

Entwaldung – ein traditionelles Umweltproblem: Die fortschreitende Zerstörung von Waldressourcen und die damit verbundenen Umweltprobleme wie Erosion, Überschwemmungen, Ausbreitung von Wüsten sind seit vielen Jahrhunderten dokumentiert. Das statistische Jahrbuch gibt die bewaldete Fläche zwar mit derzeit 18,2 Prozent der Gesamtfläche an; tatsächlich dürften es jedoch, nach Auswertung von Satellitenfotos, weniger als die Hälfte sein. Die Entwaldung und Zerstörung der natürlichen Vegetation fördert die Erosion der Böden und Begleiterscheinungen wie hohe Sedimentfrachten der Flüsse und Überschwemmungen, Erdbeben, Ab-

senkung des Grundwasserspiegels und Desertifikation.

Ein klassisches Beispiel ist die vor Jahrhunderten begonnene Entwaldung des Lössberglandes (*Huangtu Gaoyuan*) in Zentralchina. Die fruchtbaren Böden werden in den Huanghe geschwemmt, der wegen der Sedimente den Namen „Gelber Fluss“ trägt. Mehrfach hat der Fluss in der Geschichte auf Grund der Schlammfrachten sein Bett verlagert und verheerende Überschwemmungen verursacht. Die Jahrhundert-Überschwemmungen, die 1998 die Yangzi-Region und Nordostchina heimsuchten, werden auf den Kahlschlag am Oberlauf des Yangzi und des Nenjiang in Nordostchina zurückgeführt. Die Fluten, die damals mehrere tausend Todesopfer forderten und Sachschäden in Milliardenhöhe verursachten, bewirkten eine radikale Umkehr in der Forstpolitik. Die Regierung verfügte ein strenges Abholzverbot in den betroffenen Flussgebieten und die Umsetzung von umfangreichen Aufforstungsprogrammen. Die seit 1998 drastisch ansteigenden Holzimporte nach China weisen darauf hin, dass das Abholzverbot in den betroffenen Regionen tatsächlich wirksam umgesetzt wird. Sie sind jedoch auch ein Indiz dafür, dass China nun seine Umweltprobleme in andere Länder auslagert.

**Wassermangel und Wasserverschmutzung:** China ist kein wasserarmes Land, jedoch sind die Ressourcen klimatisch bedingt ungleich verteilt. Während mehr als 80 Prozent der Vorkommen auf die Yangzi-Region und den Süden entfallen, sehen sich Nord- und Nordwestchina – hier leben rund 550 Millionen Chinesen und befinden sich wichtige Industriezentren sowie zwei Drittel der landwirtschaftlichen Flächen – mit chronischem Wassermangel konfrontiert. So erreichte der Huanghe seit den neunziger Jahren mehrfach sein Mündungsgebiet in Shandong nicht mehr. Bewässerung und Agrarchemikalien ermöglichten eine „grüne Revolution“ in der nordchinesischen Tiefebene, in der heute etwa 40 Prozent des chinesischen Getreides angebaut werden. In Ermangelung von Oberflächenwasser werden dabei zunehmend Grundwasserressourcen angezapft. In der nordchinesischen Tiefebene sinkt der Grundwasserspiegel im Schnitt derzeit um 1,5 Meter im Jahr.

Lediglich 52 Prozent der städtischen Abwässer werden in Kläranlagen behandelt. Während die Menge der eingeleiteten industriellen Abwässer durch Modernisierung der Produktionsabläufe in den vergangenen Jah-

ren zurückgegangen ist, ist das Aufkommen an Haushaltsabwässern rapide angestiegen. 2005 gab es landesweit nur 637 kommunale Klärwerke.<sup>17</sup> Lediglich zwei (mit einer Kapazität von 120 000 Kubikmetern) stehen in der Provinz Jiangxi für 42 Millionen Einwohner zur Verfügung.<sup>18</sup> Viele neue Klärwerke arbeiten, wie das Bauministerium zugibt, nicht mit voller Kapazität. Der Grund dafür sind häufig die hohen Betriebskosten, die durch die niedrigen und nur unregelmäßig eingezogenen Abwassergebühren nicht gedeckt werden können. Die alten städtischen Kanalisationssysteme befinden sich vielfach in schlechtem Zustand. In kleineren Städten und ländlichen Regionen wird Abwasser bisher in der Regel unbehandelt auf die Felder oder in die Gewässer eingeleitet.

Dementsprechend kritisch ist die Verschmutzung der Gewässer. In ihrem im Juni 2006 veröffentlichten Jahresbericht stuft die nationale Umweltbehörde 67 Prozent der untersuchten sieben großen Flusssysteme schlechter als Wasserqualität III, das heißt als ungeeignet für menschliche Nutzung ein.<sup>19</sup> Als hochgradig verschmutzt gilt unter anderem der nordchinesische Fluss Haihe, in dessen Einzugsgebiet die Hauptstadt Beijing und die Industriemetropole Tianjin liegen. Ebenso bedenklich ist die Situation bei den stehenden Gewässern: Von den neun größten natürlichen Seen sind nach Angaben der SEPA sechs nicht für die Wasseraufbereitung geeignet. Die Belastung der Gewässer wird dabei nicht nur durch die Einleitung von unbehandelten industriellen und städtischen Abwässern verursacht, sondern auch durch die Abschwemmung von Düngemitteln und Pestiziden. In sehr vielen Regionen, die darauf angewiesen sind, ihr Trinkwasser aus Oberflächengewässern aufzubereiten, kann eine hygienisch unbedenkliche Trinkwasserversorgung nicht gewährleistet werden. Erschwerend kommt fahrlässig verursachte Wasserverschmutzung hinzu.

Internationales Aufsehen erregte der Fall der Stadt Harbin, deren vier Millionen Einwohner im November 2005 tagelang ohne Fließwasserversorgung auskommen mussten, nachdem bei eingangs erwähnter Explosion einer Chemiefabrik in Jilin der Songhua-Fluss mit Benzol verseucht worden war.

<sup>17</sup> Vgl. China Environment Yearbook (Zhongguo Huanjing Nianjian) 2005, Beijing 2006, S. 618.

<sup>18</sup> Vgl. ebd.

<sup>19</sup> Vgl. State of the Environment, S. 7, [www.zhb.gov.cn/plan/zkgb/05hjb/\(7.9.2006\)](http://www.zhb.gov.cn/plan/zkgb/05hjb/(7.9.2006)).

Auch Städte, die ihr Trinkwasser aus Grundwasser beziehen, stehen vor Problemen. 90 Prozent der Grundwasserressourcen in Stadtgebieten sind durch Schadstoffeinträge belastet. Viele Kommunen sind daher darauf angewiesen, ihr Trinkwasser aus dem weiter entfernten Umland zu beziehen; das verteuert nicht nur die Bereitstellung, sondern verschärft auch die Konflikte mit den ländlichen Wassernutzern. Nach offiziellen Angaben haben landesweit 340 Millionen Menschen keinen Zugang zu sauberem Trinkwasser. Wasserverschmutzung bedroht die Volksgesundheit. Auf dem Lande sind Magen- und Darmerkrankungen, die durch verschmutztes Wasser übertragen werden, weit verbreitet. In einigen Gebieten treten chronische Erkrankungen gehäuft auf, die auf zu hohe natürliche Belastungen des Trinkwassers mit Arsen oder Fluor zurückgeführt werden.

**Luftverschmutzung:** Extreme Luftverschmutzung durch Verbrennung von Kohle mit sehr hohem Schwefel- und Aschegehalt sowie durch Autoabgase ist in den dichtbesiedelten Landesteilen das physisch spürbarste Umweltproblem. 16 der 20 Städte mit der weltweit schlechtesten Luftqualität befinden sich nach Angaben der Weltbank in China. Zwei Drittel der Bevölkerung in Chinas 642 Städten lebt nach Erhebungen der SEPA in einer Umgebung mit schlechter oder sehr schlechter Luftqualität.<sup>10</sup> Hauptverursacher der Luftverschmutzung sind veraltete Industrieanlagen und Kohlekraftwerke, von denen die wenigsten mit Elektrofiltern ausgestattet sind. In Nordchina kommen als weitere Emissionsquellen Blockheizkraftwerke und individuelle Heizungen hinzu, die mit Kohle befeuert werden. Die rege Bautätigkeit in vielen chinesischen Großstädten trägt zusätzlich zu der enormen Staubbelastung bei. Schließlich stieg mit dem Kraftfahrzeugaufkommen in den chinesischen Städten in den vergangenen Jahren die Belastung durch Kfz-Abgase erheblich an. In Beijing, der Stadt mit der höchsten Verkehrsdichte Chinas, wurden 2004 täglich im Schnitt 1 300 neue Autos zugelassen.

<sup>10</sup> Vgl. Deutsche Bank Research, „Environmental Sector China. From Major Building Site to Growth Market“ (Author: Eric Heymann), www.dbresearch.com (13.7.2006), S. 4.

**Abfall:** In den siebziger Jahren war China im Westen wegen seiner Recyclingwirtschaft berühmt. 30 Jahre später befindet sich das Land hinsichtlich der umweltschonenden und ressourcensparenden Entsorgung von Abfällen auf einem im internationalen Vergleich äußerst niedrigen Niveau. Ein großes Problem ist der rapide gestiegene Anfall von städtischem Siedlungsabfall und Verpackungsmüll. Nur die wenigsten Städte verfügen bisher über umweltgerechte Müllverbrennungsanlagen oder Abfalldeponien, die so angelegt sind, dass eine Versickerung von Schadstoffen ins Grundwasser verhindert wird. In den stadtnahen ländlichen Gebieten werden Anbauflächen für Müllhalden zweckentfremdet. Zwar gibt es immer noch ein relativ gut funktionierendes Sammelsystem für bestimmte Altstoffe, das in vielen Städten anstelle eines Wohlfahrtssystems das Existenzminimum für die Armen des Landes sichert. Altstoffsammler sind in der Regel auf bestimmte Materialien spezialisiert wie Plastik, Papier, Pappe, Glas, Metall, Elektroschrott.

Recycling ist wegen des großen Ressourcenbedarfs des Landes ein blühender Industriezweig, der sich nicht nur mit den im eigenen Lande anfallenden Abfallstoffen begnügt, sondern auch im großen Umfang Plastikabfälle sowie Metalle und Elektroschrott aus anderen Ländern importiert. Die verbreiteten Recyclingverfahren, wie sie zum Beispiel in den berühmten Mülldörfern in der Umgebung von Guangzhou in kleineren Familienbetrieben zum Einsatz kommen, sind dabei oft mit erheblichen Gesundheitsgefährdungen für das Personal und Belastungen für die Umwelt verbunden. Ungelöst ist auch die Entsorgung von giftigen Chemikalien.

**Umweltschäden durch Intensivlandwirtschaft:** Eine äußerst produktive Landwirtschaft stellt sich der Herausforderung, auf einer begrenzten und abnehmenden nutzbaren Fläche eine stetig wachsende Bevölkerung zu ernähren. Dies wird ermöglicht durch einen auch im internationalen Vergleich gigantischen Einsatz an Bewässerung, Düngemitteln, Pestiziden und Herbiziden. Doch die Technisierung der Landwirtschaft stößt an ihre Grenzen. Intensive Bewässerungslandwirtschaft hat vor allem in der nordchinesischen Tiefebene zu einer dramatischen Absenkung des Grundwasserspiegels geführt. Vielfach sind die Böden durch Überdüngung ausgelaugt. Abgespülte Düngemittel und Pestizide tragen maßgeblich zur Verschmutzung

der Oberflächengewässer und des Grundwassers bei. Die Schadstoffbelastung vieler aus konventionellem Anbau stammender Lebensmittel ist erheblich. Um Erträge zu erhöhen, wird mit gentechnologisch modifizierten Sorten experimentiert. Verbunden mit den Exportschwierigkeiten und auch der Verunsicherung einheimischer Konsumenten durch zahlreiche Lebensmittelskandale im Inland ist ein wachsendes Interesse an integrierten und ökologischen Anbaumethoden zu beobachten.

**Emission von Treibhausgasen und Auswirkungen auf den Klimawandel:** China ist der weltweit zweitgrößte Emittent von CO<sub>2</sub> und der größte Emittent von SO<sub>2</sub>. Bei anhaltendem Wirtschaftswachstum und unverändert starker Abhängigkeit von fossilen Energieträgern ist damit zu rechnen, dass das Land künftig einen entscheidenden Anteil an den globalen CO<sub>2</sub>-Emissionen und den damit verbundenen Auswirkungen auf das Klima haben wird. Die Auswirkungen des globalen Klimawandels sind heute bereits evident:

Das tibetische Hochland, Quellgebiet der großen asiatischen Flüsse Brahmaputra, Mekong, Irrawaddy, Salween, Yangzi und Huanghe (Gelber Fluss), in deren Einzugsgebieten mehr als die Hälfte der Menschheit lebt, ist direkt und in zunehmend stärkerem Maße von der globalen Erwärmung betroffen. In den vergangenen 40 Jahren haben die tibetischen Gletscher ein Achtel ihrer Gesamtfläche eingebüßt. Ähnliches wird für die Gletscher beobachtet, welche die Oasen in Xinjiang und Gansu speisen. Es ist absehbar, dass bei unveränderter Tendenz bzw. weiterhin ansteigenden Temperaturen innerhalb der nächsten 50 Jahre die Gletscher, die die Flussoasen am Tarimfluss und im Gansu-Korridor versorgen, vollständig abgeschmolzen sein werden. Experten rechnen weiterhin mit stärkeren Taifunen und einem Anstieg des Wasserstands an der Küste des ostchinesischen Meers. Diese Entwicklungen könnten Millionen von Umweltflüchtlingen zur Folge haben. Jedoch erhofft man in China neben diesen negativen Auswirkungen auch günstigere Folgen der globalen Erwärmung wie längere Anbauperioden in Nordostchina und feuchteres Klima in der nordchinesischen Tiefebene.

China gehört zu den Unterzeichnerstaaten des Klimaschutzabkommens von Kyoto. Wenngleich das Land wie andere Entwicklungsländer von einer Verpflichtung zur Reduzierung des CO<sub>2</sub>-Ausstoßes bisher ausgenommen ist, wird es künftig bei der Umset-

zung der Instrumente des Klimaschutzabkommens Joint Implementation (CDM), Cleaner Development Mechanism (CDM) und beim Emissionshandel eine wichtige Rolle spielen. Diese erlauben es Industrieländern, sich Investitionen in CO<sub>2</sub>-ausstoßmindernde Projekte in Entwicklungsländern auf Klimaschutzverpflichtungen im eigenen Land gutschreiben zu lassen. Bis 2006 wurden in China insgesamt 23 CDM-Projekte zugelassen.

## Energie und Umwelt

Die Umweltsituation Chinas wird maßgeblich dadurch beeinflusst werden, wie das Land künftig seine Energiefrage lösen wird. Seit 1990 ist Chinas Energiekonsum um fast 70 Prozent gewachsen, und das Land ist heute weltweit der zweitgrößte Energieverbraucher (nach den USA) und der drittgrößte Energieproduzent (nach den USA und Russland). Zwei Drittel seiner Energieversorgung gewinnt China aus Kohle (zum Vergleich: In Deutschland wird mittlerweile nur noch ein Viertel der Energie aus Kohle gewonnen.). Mit einem Anteil von 23 Prozent ist Erdöl in den vergangenen Jahren zum zweitwichtigsten Energieträger avanciert. Zwar verfügt das Land über begrenzte eigene Vorräte, ist aber seit 1993 zunehmend auf Importe aus anderen erdölproduzierenden Ländern angewiesen. Ein weiterer Anstieg der Nachfrage nach Erdöl ist in den kommenden Jahren mit dem wachsenden Trend zur Motorisierung zu erwarten: Noch liegt China mit rund 20 Kraftfahrzeugen pro 1 000 Einwohner weit hinter Deutschland (588) und den USA (780).<sup>11</sup> Mit dem Energiehunger geht ein Anstieg der Treibhausgasemissionen einher. Nach Berechnungen der Energy Information Administration (EIA) haben sich Chinas CO<sub>2</sub>-Emissionen seit 1994 von 2,67 Milliarden Tonnen fast verdoppelt und betragen derzeit mehr als 4 Milliarden Tonnen; dies entspricht einem Pro-Kopf-Ausstoß von 3,2 Tonnen CO<sub>2</sub>.<sup>12</sup>

Die umweltfreundlichere Alternative Erdgas, von dem China nur über geringe eigene Vorkommen verfügt, spielt im Energiemix mit einem Anteil von 2,8 Prozent bislang eine

<sup>11</sup> Vgl. ebd., S. 5.

<sup>12</sup> Damit liegt China deutlich hinter der EU (pro Kopf 8 Tonnen) und den USA (19 Tonnen).

untergeordnete Rolle. Auch wenn in letzter Zeit verstärkt Erdgas aus Russland und Kasachstan bezogen wird, wird dies lediglich ausreichen, um einige Schwerpunktstädte zu versorgen.

**Entwicklung von regenerativen Energien:** Obwohl es ein großes Potenzial an nutzbaren regenerativen Energien sowie eine lange Tradition ihrer Nutzung gibt, werden diese emissionsarmen Alternativen bislang – mit der Ausnahme von Wasserkraft – nur in relativ bescheidenem Umfang genutzt. Nur etwa zwei Prozent der Energie werden aus Sonnen-, Wind-, Biomasse-, geothermischer und Gezeitenenergie gewonnen. Hier wird ein bedeutender Entwicklungsschub angestrebt: Bis zum Jahr 2020 sollen etwa zwölf Prozent der Energie aus regenerativen Ressourcen gewonnen werden.

Etwa sieben Prozent der Energie (bzw. 26 Prozent der Elektrizitätsproduktion) wurden 2003 aus Wasserkraft gewonnen. Das potenziell nutzbare Wasserkraftpotenzial wird auf 395 Gigawatt (das entspricht etwa der Stromproduktion Chinas im Jahr 2003) geschätzt. Wegen der erheblichen ökologischen Risiken und sozialen Probleme sind Großprojekte wie das gigantische Drei-Schluchten-Staudammprojekt und das geplante 13-stufige Dammprojekt am Nujiang (Oberlauf des Irrawaddy) umstritten.

Das entwickelbare Potenzial von Windenergie wird auf 250 GW im Inland und 750 GW für Windparks an den Meeresküsten geschätzt. Bisher gibt es in Nordchina und in den Küstenregionen 40 Windparks mit einer installierten Kapazität von etwa 1 GW. Bis 2020 soll die installierte Kapazität 20 GW betragen. Ähnlich große Potenziale werden bei der Entwicklung von Solarenergie gesehen. Etwa zwei Drittel des Territoriums sind mit über 2 200 Sonnenstunden im Jahr für Energiegewinnung geeignet. Bereits jetzt ist China der weltweit größte Markt für Solar-Warmwassergeräte.

In ländlichen Gebieten ist die Energiegewinnung aus Biomasse noch entwicklungsfähig. Bereits seit den siebziger Jahren hat China in ländlichen Regionen die Entwicklung von Biogas als Energieversorgung für die ländliche Bevölkerung gefördert. Die Entwicklung von Bio-Diesel und Bio-Ethanol

befindet sich zur Zeit noch im Anfangsstadium, ebenso wie die Nutzung von Deponiegasen.

**AKW-Programm:** Als einer der wenigen Staaten der Welt verfolgt die chinesische Regierung noch ein ambitioniertes Programm zum Ausbau von Atomenergie. Sie gilt bei chinesischen Energiepolitikern als „saubere“ Alternative zur Kohle. Zu den derzeit neun Atomreaktoren in Qinshan, Daya Bay, Ling’ao und Tianwan sollen in den kommenden 16 Jahren noch 32 weitere hinzukommen. Mögliche Sicherheits- und Umweltrisiken durch Nuklearunfälle wie auch die bisher nicht gelöste Frage der Endlagerung von Atomabfällen werden derzeit weder von der Regierung noch von Umweltaktivisten thematisiert.

## Ökoeffizienz

Knappe Ressourcen werden häufig verschwenderisch und ineffizient genutzt.<sup>13</sup> Schätzungen zufolge könnten bis zu 25 Prozent des Primärenergieverbrauchs und des damit verbundenen CO<sub>2</sub>-Ausstoßes durch Verbesserung der Energieeffizienz eingespart werden. Bisher gibt es in China jedoch zu wenig Anreize zum sparsameren Umgang mit Ressourcen. Trotz Hinwendung zur Marktwirtschaft werden Rohstoffe vielfach noch zu staatlich subventionierten Niedrigpreisen an die Verbraucher weitergegeben. Im günstigsten Fall orientieren sich die Rohstoffpreise an den Produktionskosten, doch decken sie nicht die Kosten der Umweltbelastung. So werden die Wassertarife ebenfalls noch immer stark subventioniert und liegen häufig weit unter den Bereitstellungskosten. Erst neuerdings beginnen viele Städte damit, nicht nur die Wassertarife anzuheben, sondern den Verbrauchern auch die Entsorgung der Abwässer in Rechnung zustellen. Höhere Wasserpreise könnten sich auf die Höhe des Wasserverbrauchs und damit auch des Abwasseraufkommens und der damit verbundenen Belastung der Gewässer auswirken. Hier liegen ungeheure Potenziale zur Energie- und Wassereinsparung.

<sup>13</sup> Nach Angaben von Pan Yue benötigen chinesische Hersteller für die Produktion von Waren im Wert von 10 000 US-Dollar etwa das Sechsfache an Ressourcen im Vergleich zu amerikanischen Herstellern und fast dreimal soviel wie indische. Vgl. Anm. 2.

## Umweltpolitik und Umweltrecht

China besitzt eine langjährige Tradition der institutionalisierten Umweltpolitik. 1972 nahm eine chinesische Delegation an der ersten UN-Umweltkonferenz in Stockholm teil. Seit 1984 ist die staatliche Umweltbehörde SEPA mit den ihr unterstehenden Behörden auf Provinz-, Kreis- und Gemeindeebene für die Durchsetzung der staatlichen Umweltpolitik zuständig. 1998 erhielt die SEPA den Rang eines Ministeriums. Seit 1972 ist China ein aktiver Teilnehmer bei internationalen Umweltschutzbemühungen der UN und hat alle bedeutenden umweltschutzrelevanten Abkommen der UN unterzeichnet (u. a. Klimaschutzabkommen, Artenschutzabkommen, Abkommen zur Bekämpfung der Wüstenausbreitung).

Im Anschluss an die UN-Umweltkonferenz in Rio 1992 hat China als einer der ersten Staaten seine Agenda 21 vorgelegt. Die Nachhaltigkeitsstrategie der chinesischen Regierung ist eingebettet in die Anstrengungen des Landes, sich zu einer harmonischen, modernen Gesellschaft zu entwickeln. Die politische Führung ist sich bewusst, dass dieses Ziel nur erreicht werden kann, wenn es gelingt, die enormen Entwicklungsunterschiede zwischen Stadt und Land sowie dem Osten und Westen des Landes auszugleichen. Auch sieht sie mit Sorge, dass Umweltzerstörung und Konflikte um knappe Ressourcen vielerorts zum Auslöser für soziale Unruhen werden. Konkrete Ansätze in Richtung nachhaltiger Entwicklung sind zum Beispiel in der angestrebten Förderung von Konzepten zur Kreislaufwirtschaft sowie in dem Versuch zu sehen, Entwicklung als „grünes BIP“ unter Einkalkulierung von Kosten durch Ressourcenverbrauch und Umweltschäden darzustellen. Das 2005 vorgestellte Weißbuch der chinesischen Regierung „Environmental Protection in China (1996 – 2005)“ wie auch der 2006 verabschiedete 11. Fünfjahresplan benennen konkrete Ziele zur nachhaltigen Entwicklung und zur Verbesserung der Ressourceneffizienz.

**Akteure des Umweltschutzes:** Die SEPA ist personell nur schwach besetzt; damit ist auch die Durchsetzungsfähigkeit der Institution eingeschränkt. Nur etwa 220 Beamte sind auf nationaler Ebene, einige tausend auf Provinzebene und darunter tätig. Viele dieser

Beamten sind für ihre technisch häufig anspruchsvollen Aufgabenbereiche nicht ausreichend qualifiziert. Regionale Umweltbüros müssen bei Budgets und Kompetenzen mit anderen Behörden konkurrieren.

**Umwelt-NGOs:** Ein strategischer Partner für die SEPA bei der Artikulierung von Umweltinteressen sind die nichtstaatlichen Umweltorganisationen, deren Arbeit seit Beginn der neunziger Jahre toleriert wird, deren Existenz allerdings bislang immer noch nicht legalisiert ist. Zu den prominenten genuin chinesischen NGOs gehören die 1993 gegründeten „Friends of Nature“ und „Global Village of Beijing“ sowie inzwischen Hunderte andere. Auch viele internationale Umweltorganisationen unterhalten in China Repräsentanzen (wie zum Beispiel WWF, IFAW und Greenpeace). Nationale und internationale Umwelt-NGOs in China beschäftigen sich schwerpunktmäßig mit Themen des Natur- und Artenschutzes sowie Umweltbildung. Nur selten agieren sie konfrontativ zur offiziellen Umweltpolitik.

**Zugang zu Informationen:** Der noch immer nicht freie Zugang zu Daten erschwert nicht nur die Beteiligung der Öffentlichkeit an Umweltprozessen, sondern auch die Arbeit der beteiligten Behörden und wird nicht selten zum Nadelöhr bei geplanten Projekten. Zwar werden ausgewählte Daten zur Umweltqualität inzwischen veröffentlicht (wie zum Beispiel Daten zur städtischen Luftqualität), andere Informationen (zum Beispiel hydrologische Daten, genaue Kartierungen etc.) werden jedoch nach wie vor wie Staatsgeheimnisse gehandelt. So war es, wie eingangs erwähnt, der SEPA bisher aufgrund der Datenlage nicht möglich, das Ausmaß der Grundwasserkontamination ökonomisch zu beziffern. Beim Zugang zu Informationen spielen die chinesischen Medien eine zunehmend wichtige Rolle. Auch wenn die Regierung Nachrichten über Naturkatastrophen, Industrieunfälle und Sicherheitsrisiken kontrolliert, gelingt es engagierten Journalisten immer wieder, diese Meldungen auch in die Presse zu bringen. Seit 2005 ist es offiziell zulässig, über Ausmaße von Naturkatastrophen (etwa Erdbeben) zu berichten.

1979 wurde das erste nationale Umweltschutzgesetz verabschiedet, dem im Lauf der

Jahre zahlreiche auf Umweltmedien bezogene Gesetze (Gesetze gegen Wasser-, Meeres- und Luftverschmutzung, Bodenschutzgesetz, Gesetz zur Bekämpfung der Wüstenausbreitung) sowie Ressourcenschutzgesetze (u. a. Naturschutzgesetz, Bodenschutzgesetz, Forstgesetz) folgten. Kürzlich verabschiedete Gesetze wie das Gesetz zur Förderung von „Cleaner Production“ (2002) sowie das Umweltverträglichkeitsprüfungsgesetz (2003) betreffen Aspekte des Umweltmanagements. Das 2005 in Kraft getretene „Gesetz zur Förderung erneuerbarer Energien“ wird für die Förderung von klimaschutzrelevanten Energieträgern von Bedeutung sein. Ein Gesetz zur Kreislaufwirtschaft, in dem Verantwortlichkeiten für Recycling und die Behandlung von Abfällen geregelt wird, und eine Verordnung nach Vorbild der EU-Elektroschrottverordnung sind in Vorbereitung. Weiterhin verfügt die chinesische Umweltgesetzgebung über einen sehr detaillierten Katalog von mittlerweile ca. 375 Umwelt- und Emissionsstandards, die sich an der internationalen Umweltgesetzgebung orientieren. Die Standards werden unter anderem zur Ermittlung von Emissionsabgaben herangezogen. Hinzu kommen über tausend von den Umweltbehörden der Provinzen und Städte erlassene umweltrelevante Bestimmungen und Verordnungen.

Die chinesische Umweltpolitik verfügt über ein umfangreiches System an koordinierenden ordnungsrechtlichen sowie ökonomischen Instrumenten. An Bedeutung gewinnt die Umweltverträglichkeitsprüfung, die für alle größeren Bauprojekte im chinesischen Umweltgesetz vorgeschrieben und deren Verfahren seit 2003 durch das Gesetz zur Umweltverträglichkeitsprüfung geregelt ist. Die Umsetzung der Prüfung wurde bisher unterschiedlich streng gehandhabt, jedoch deuten spektakuläre Aktionen der SEPA wie die im Januar 2005 kurzfristig verfügte Einstellung von über 30 Großprojekten darauf hin, dass SEPA dieses Instrument künftig stärker nutzen will. Bereits einige tausend Betriebe haben sich dem Zertifizierungsverfahren nach dem internationalen Umweltmanagementstandard ISO 14000 unterzogen. Betriebe versprechen sich von der Zertifizierung eine Verbesserung der internationalen Wettbewerbschancen sowie von dem chinesischen Umweltlabel eine vertrauensfördernde Wirkung für den einheimischen Markt.

Bislang gibt es jedoch bei der flächendeckenden Implementierung der Umweltgesetze große Vollzugsdefizite. Angewendet werden Umweltstandards vor allem in so genannten „Schlüsselgebieten“, das heißt im besser entwickelten Osten des Landes. Dies führt bereits teilweise dazu, dass umweltverschmutzende Industrien ins Hinterland und in den weniger entwickelten Westen des Landes ausgelagert werden. So wird Beijing zum Beispiel, um die angestrebte Umweltqualität für die Olympischen Spiele 2008 zu erreichen, ein komplettes Stahlwerk in die Nachbarprovinz Hebei auslagern. Autos älteren Baujahrs, die wegen ihrer hohen Schadstoffemissionen auf den Straßen Beijings und Shanghais nicht mehr zugelassen werden, werden umgehend in die Städte der Nachbarprovinzen verkauft.

China steht vor enormen Herausforderungen im Hinblick auf die Ressourcen und bei der Bewältigung der Umweltprobleme. Eine Fortsetzung der bisherigen nachholenden Entwicklungsstrategie – einhergehend mit Inkaufnahme einer erheblichen Umweltbeeinträchtigung und einem Raubbau an den vorhandenen Ressourcen – würde in absehbarer Zeit zu erheblichen Einbrüchen im Wirtschaftswachstum (bei Einbeziehung der Umweltkosten), möglicherweise sozialen Unruhen und fatalen Folgen für den Klimawandel führen. Die chinesische Führung ist sich der Problematik bewusst und adressiert sie im Jahr 2006 verabschiedeten 11. Fünfjahresplan. Ob die vorhandenen Instrumente der Umweltpolitik künftig wirkungsvoller eingesetzt werden können und das Land zu einer effizienteren und nachhaltigeren Ressourcennutzung gelangt, wird an der Umsetzung der angekündigten Reformen der subventionierten Rohstoffpreise sowie eines für die Öffentlichkeit transparenten Zugangs zu Informationen und Rechtssicherheit zu messen sein.

Tang Shaocheng

# Die Taiwanpolitik der EU – Beschränkungen und Chancen

Aufgrund des Kampfes um die Souveränität bzw. internationale Anerkennung zwischen der Volksrepublik China – im weiteren China genannt – und der Republik China auf Taiwan – im weiteren Taiwan genannt – seit 1949 liegen die politischen Beziehungen zwischen den

**Tang Shaocheng**

Dr. phil., geb. 1955; Professor am Institute of International Relations (IIR) Taipei, Taiwan. [sctang@nccu.edu.tw](mailto:sctang@nccu.edu.tw)

beiden Bürgerkriegsparteien bis heute auf Eis. Da Beijing Taiwan als Teil seines Territoriums betrachtet, strebt Taipei, insbesondere unter der Führung der DPP (Demokratische Progressive Partei), die formelle Unabhängigkeit an.<sup>1</sup> Seit der Aufnahme der diplomatischen Beziehungen zwischen China und der Europäischen Gemeinschaft (EG) im Jahr 1975 wird offiziell an der so genannten „Ein-Chinapolitik“ von den Europäern festgehalten. Praktische EG/EU-Taiwanpolitik erfolgt unterhalb der offiziellen Schwelle.<sup>2</sup>

Die Analyse der offiziellen Website der Europäischen Union in Bezug auf ihre Taiwanpolitik in den letzten Jahren offenbart eine Richtung oder Tendenz dieser Politik. Seit 2003 lautet die Formulierung:<sup>3</sup>

„The EU recognizes Taiwan as a separate customs territory, not as a sovereign state.“

Nichtdestoweniger betont die EU die wichtige Bedeutung Taiwans für den bilateralen Handel. Damals war Taiwan bereits der elftgrößte Handelspartner der EU.

Im Jahre 2004 änderte sich die Formulierung:<sup>4</sup>

„The EU pursues a ‚One China‘ policy and recognizes the Government of the People’s Republic of China as the sole legal government of China. However, the EU has a significant economic and commercial relationship with the Island and maintains exchanges in the economic and various technical fields.“

Wenn man beide Texte miteinander vergleicht, klingt der zweite etwas freundlicher – auch wenn Taiwan nicht namentlich erwähnt wird. In offiziellen Verlautbarungen heißt es gewöhnlich, dass Taiwan ein Teil Chinas sei usw. Hier hat sich die EU also einen gewissen Freiraum erlaubt. Die Änderung der Formulierung von „a separate customs territory“ zu „significant economic and commercial relationship“ ist als ein kleiner Fortschritt zu Gunsten Taiwans zu werten.<sup>5</sup>

Im Juli 2005 wurde eine nochmalige Änderung vorgenommen:<sup>6</sup>

„The EU, like most other countries, follows a ‚One China‘ policy and thus has no diplomatic relations with Taiwan. However, it has solid relations with Taiwan in non-political areas, such as economic relations, science, research, education and culture.“

Die EU hat sich an die „Ein-China-Politik“ der anderen Staaten angepasst, Taiwan wird namentlich genannt, aber zugleich wird der Inhalt der bilateralen Beziehungen noch detaillierter als zuvor dargestellt. Könnte man das nicht als eine Hervorhebung des Status der Insel interpretieren? Wenn man diese Formulierung mit jenen der Jahre 2003 und 2004 vergleicht, wird zweifellos eine noch freundlichere Haltung der EU gegenüber Taiwan erkennbar.

Obwohl die EU Taiwan nicht als souveränen Staat anerkennt, gab es deutliche Signale

<sup>1</sup> Vgl. Präambel der Verfassung der VR China. Shirley Kan, China/Taiwan: Evolution of the „One China“ Policy – Key Statements from Washington, Beijing and Taipei 2000; Michal Yahuda, The International Standing of the Republic of China on Taiwan, in: David Shambaugh (Eds.), Contemporary China, Oxford, 1998, S. 275–295. Die Position Taiwans siehe: <http://www.roc-taiwan.org/taiwan/5-gp/glance/ch10.htm>.

<sup>2</sup> Vgl. EU ‚one-China‘ policy leaves flexibility for Taiwan, <http://www.roc-taiwan.be/press/20011108/2001110801.html>.

<sup>3</sup> Vgl. [http://europa.eu.int/comm/external\\_relations/taiwan/intro/index.htm](http://europa.eu.int/comm/external_relations/taiwan/intro/index.htm).

<sup>4</sup> Ebd.

<sup>5</sup> Ebd.

<sup>6</sup> Ebd.

dafür, dass die Spannungen in der Taiwan-Straße mit Sorge verfolgt werden. Während des Rakentests im März 1996, anlässlich der ersten direkten Präsidentschaftswahlen auf Taiwan, hat der Europäische Rat (ER) schnell reagiert.<sup>17</sup> Es war die erste Krise in der Taiwan-Straße in den neunziger Jahren und das erste Mal, dass der Rat dazu Stellung bezog, indem er sein „Bedauern“ aussprach. Außerdem appellierte das Europäische Parlament (EP) mit zwei Resolutionen an China.<sup>18</sup>

Als drei Jahre später durch die so genannte „Zwei-Staaten-Theorie“ des ehemaligen Präsidenten Taiwans, Lee Teng-hui, im Juli 1999 eine erneute Krise ausgelöst wurde, hat der Europäische Rat wiederum mit einem Appell an Taiwan und China reagiert.<sup>19</sup> Es gab zwei Krisen in der Taiwan-Straße; beide hätten ernsthafte Folgen nach sich ziehen können. Die oben genannten Reaktionen der EU lassen zweifelsfrei auf die europäischen Interessen an der Sicherheit und Stabilität in Ostasien schließen. Mit Ausnahme von Resolutionen und Deklarationen verfügt die EU jedoch nicht über wirksame Mittel, um auf dieses Krisengebiet politischen Einfluss nehmen zu können. Insbesondere im Vergleich mit den USA sind die Handlungsspielräume der EU sehr begrenzt.<sup>10</sup>

<sup>17</sup> Vgl. Tang Shaocheng, *The EU's Policy Towards China and the Arms Embargo*, in: *Asia Europe Journal*, (2005) 3, S. 313–321; *China/Military exercises off the Taiwan Coasts*, CSFP Presidency Statement: Brussels (8/3/1996) – Press: 54 Nr: 5514/96, DECLARATION BY THE PRESIDENCY ON BEHALF OF THE EUROPEAN UNION ON CHINA'S MILITARY EXERCISES OFF THE TAIWAN COASTS, <http://ue.eu.int/newsroom/Load;Taiwan:PrincipleofOneChina>, CFSP Presidency Statement: Brussels (20/7/1999) – Press: 232 Nr: 10256/99, Declaration by the Presidency on behalf of the European Union on Taiwan, siehe: <http://ue.eu.int/newsroom/Load-Doc.asp?MAX=561&DID=58429&LANG=1>; Wang Wanli, *Taiwan und die EU*, Taipei (chin.) 2002, S. 179–181.

<sup>18</sup> *Parliament resolution on the threat of military action by the People's Republic China against Taiwan*. Adopted on 15 February 1996, OLC 65, 4. 3. 1996; *Parliament resolution on further threats to Taiwan*. Adopted on 14 March 1996, OJC 96, 1. 4. 1996.

<sup>19</sup> Vgl. Tang Shaocheng, *The Functional Orientation of Taiwan's Mainland Policy 1998 and 1999 in Comparison: Some Significant Domestic Determinants*, in: *The Stockholm Journal of East Asian Studies*, 12 (2002) S. 1–14; *Taiwan: Principle of "One China"* (Anm. 7).

<sup>10</sup> 1996 hat die USA zwei Flugzeugträger in die Taiwan-Straße geschickt. Aber die Reaktion Washingtons

Nach der Präsidentenwahl im März 2000 unterstützte das Europäische Parlament (EP) Taiwan wiederum durch eine Resolution mit dem Hinweis auf seine demokratische Entwicklung.<sup>11</sup> Außerdem nahm es Taiwan gegen mögliche militärische Angriffe aus Beijing in Schutz: Das EP plädierte nicht nur dafür, die Vorstellungen der Taiwanesen in Bezug auf ihre Zukunft zu respektieren, sondern sprach sich auch für die Teilnahme Taiwans an ASEM (Asia-Europe Meeting) bzw. WHA/WHO aus.<sup>12</sup> Darüber hinaus votierte es dafür, die Aufhebung des Besuchsverbots für Präsident Chen Shui Bian in die EU-Staaten zu unterstützen.<sup>13</sup> Obwohl das EP viel größere Handlungsspielräume als der Europäische Rat hat und prinzipiell dazu bereit ist, den internationalen Status Taiwans zu unterstützen, sind ihm in der Praxis die Hände gebunden.

Darüber hinaus hat das EP seit 2001 mehrmals Resolutionen zu Gunsten Taiwans verabschiedet. Neben der Unterstützung des Beitritts Taiwans in die WHA/WHO ging es den Parlamentariern darin am häufigsten um die Beibehaltung des Waffenembargos gegen China.<sup>14</sup> Auch im April dieses Jahres wurden

auf die „Zwei-Staaten-Theorie“ 1999 war ziemlich zurückhaltend. Vgl. ebd. Sh. Tang, S. 1–14.

<sup>11</sup> Vgl. *Parliament resolution on the situation in Taiwan*. Adopted on 13 April 2000, <http://europa.eu.int/abc/doc/off/bull/en/200004/p106064.htm>.

<sup>12</sup> WHA ist das wichtigste Entscheidungsorgan der WHO. *EU Backing for Taiwan as Observer*, *World Health Assembly*, Press Office, European Parliament, 14 March 2002; *Motions for resolutions on the observer status for Taiwan at the May 2002 annual meeting of the World Health Assembly (WHA) in Geneva*, Doc.: B5–0132/2002, B5–0138/2002, B5–0147/2002, B5–0150/2002, Debate: 14. 03. 2002, Vote: 14. 03. 2002; *Parlamentarische Anfrage, schriftliche Anfrage P-1559/01*, von Olivier Dupuis (TDI) an den Rat, 21. May 2001, Betreff: *Beobachterstatus für Taiwan bei der Weltgesundheitsorganisation; "One China" Policy can still accommodate EU relation with Taiwan*, says Patten, in: *European Voice.com*, 9 (January 2003) 3:23, <http://www.european-voice.com/archive/article.asp?id=17037&print=1>. <http://www2.europarl.eu.int/omk/OM-Europarl?PROG=WQ&L=DE&PUBREF=-//EP//TEXT>.

<sup>13</sup> *EU strategy towards China*, *European Parliament resolution on Commission communication to the Council and the European Parliament on a EU Strategy towards China: Implication of the 1998 Communication and future steps for a more effective EU policy (COM92001) 265–C5–0098/2001–2001/2045(COS)*.

<sup>14</sup> Vgl. <http://www.mofa.gov.tw/webapp/ct.asp?xItem=16385&ctNode=112>

Debatten im EP geführt und Resolutionen verabschiedet, in denen sich die Parlamentarier für einen Beobachterstatus Taiwans in der WHA aussprachen.<sup>15</sup> Der Versuch, die Unterstützung Taiwans öffentlich zu machen, schlug aufgrund des Druckes aus China leider fehl.

Seit 2003 wird insbesondere von Deutschland und Frankreich die Aufhebung des Waffenembargos der EU gegen China befürwortet.<sup>16</sup> Wegen der Verabschiedung des Anti-Szessionsgesetzes, der Neuwahlen in Deutschland und vor allem Frankreichs Ablehnung des Verfassungsvertrages zwischen März und Mai 2005 wurde der Aufhebungsvorschlag jedoch verschoben. Angesichts ihres Einflusses auf die EU haben die USA und Japan viel mehr dazu beigetragen als Taiwan, da sich beide dadurch nicht weniger bedroht fühlen und massiven Druck auf die EU ausgeübt haben.<sup>17</sup>

Aufgrund des mysteriösen Attentats auf Präsident Chen Shui Bian während der Präsidentenwahl im März 2004, bei dem auch Vizepräsidentin Annette Lu leicht verletzt wurde, hatte die EU zunächst auf die Wahlergebnisse nicht reagiert. Lediglich die Repräsentanten der einzelnen EU-Mitgliedsstaaten in Taiwan hatten Grußtelegramme an Chen gesandt. Diese verhaltene Reaktion der EU bzw. der EU-Staaten lässt darauf schließen, dass die Europäer dem Vorfall skeptischer gegenüberstanden als die Amerikaner.<sup>18</sup>

Schließlich hat die Europäische Kommission die Passagier-Charter-Flüge zwischen Taiwan und China anlässlich des chinesischen

Neujahrs im Frühjahr 2005 begrüßt.<sup>19</sup> Positiv bewertet wurde von ihr auch, dass die drei Oppositionsparteien Taiwans China zwischen April und Juli des letzten Jahres Besuche abstatteten. Aber als das „Anti-Szessionsgesetz“ im März des gleichen Jahres mit den Hinweisen auf „unfriedliche Maßnahmen“ gegenüber Taiwan verabschiedet wurde, hat der Europäische Rat nochmals seine Sorge bezüglich eines möglichen Konfliktes zwischen den beiden Seiten geäußert.<sup>20</sup> Die angeführten Beispiele weisen deutlich darauf hin, dass die EU nach wie vor sehr an einer friedlichen Entwicklung zwischen Taiwan und China interessiert ist, obwohl sie seit 2004 Chinas größter Handelspartner ist.<sup>21</sup>

In 19 von 25 EU-Mitgliedsstaaten hat Taiwan inzwischen botschaftsähnliche Repräsentantenbüros errichtet. Umgekehrt wurden nur 16 Repräsentanzen der EU-Staaten in Taipei eröffnet. Im März 2003 wurde das EU-Repräsentantenbüro unter dem Namen „European Economic and Trade Office“ in Taipei errichtet. Es kann als Zeichen für die Intensivierung der bilateralen Beziehungen gewertet werden.

Obwohl die Demokratische Progressive Partei DPP im Jahre 2004 die Präsidentschaftswahlen erneut gewann, konnte sich die Opposition die absolute Mehrheit, die sie seit dem Jahr 2001 innehatte, in den Parlamentswahlen Ende 2004 sichern. Damit sind die Bestrebungen der DPP nach formeller Unabhängigkeit beinahe unmöglich geworden. Außerdem wurde die Partei durch schwerwiegende Korruptionsskandale seit August des letzten Jahres empfindlich geschwächt und befindet sich in der schwersten Krise seit ihrer Gründung.

Aus einem anderen Blickwinkel betrachtet würde dies bedeuten, dass die Gefahr einer Unabhängigkeit Taiwans bzw. eines Konfliktes mit China so gut wie beseitigt wäre. Es darf dabei jedoch nicht außer Acht gelassen werden, dass sich die VR China im Falle in-

<sup>15</sup> Vgl. <http://www.epochtimes.com/b5/6/4/16/n1289325.htm>; [http://www1.chinesenewsnet.com/MainNews/SocDigest/Technology/cna\\_2006\\_05\\_19\\_11\\_00\\_20\\_624.html](http://www1.chinesenewsnet.com/MainNews/SocDigest/Technology/cna_2006_05_19_11_00_20_624.html); [http://www.europarl.europa.eu/search/simple/perform2.do?page=1&query=Taiwan + &language=EN](http://www.europarl.europa.eu/search/simple/perform2.do?page=1&query=Taiwan+%&language=EN).

<sup>16</sup> Trotz Embargo-Ende keine Erhöhung der Waffenlieferungen an China, vgl. <http://www.eurasischesmagazin.de/artikel/?artikelID=20050404>.

<sup>17</sup> Vgl. ebd.

<sup>18</sup> Ein Grußtelegramm des American Institute in Taiwan, ein Spezialorgan, das für die Taiwanpolitik der USA zuständig ist, wurde geschickt. Es war jedoch an das Volk von Taiwan gerichtet, ohne den Namen des Präsidenten und der Vizepräsidentin zu nennen. Vgl. Die Schüsse auf den Präsidenten und die Vizepräsidentin (chin.), <http://times.hinet.net/SpecialTopic/930322-shot/>

<sup>19</sup> Vgl. [http://ec.europa.eu/comm/external\\_relations/taiwan/intro/index.htm](http://ec.europa.eu/comm/external_relations/taiwan/intro/index.htm).

<sup>20</sup> Vgl. EU Presidency declaration on the 'anti-secession law' by China, [http://europa.eu-un.org/articles/en/article\\_4470\\_en.htm](http://europa.eu-un.org/articles/en/article_4470_en.htm).

<sup>21</sup> Vgl. [http://ec.europa.eu/comm/external\\_relations/china/intro/index.htm](http://ec.europa.eu/comm/external_relations/china/intro/index.htm).

nenpolitischer Unruhen auf Taiwan das Recht zu einer Intervention vorbehalten könnte.

Um die verheerende Lage der Partei zu verbessern, hat Präsident Chen im Frühjahr 2006 die Richtlinien bzw. den Rat für Wiedervereinigung abgeschafft. Nicht nur Beijing, sondern auch Washington hat diese Politik als einen weiteren Schritt in Richtung Unabhängigkeit interpretiert und dementsprechend scharf kritisiert. Im Namen des Europäischen Rates hat auch die österreichische Außenministerin Ursula Plassnik, die im ersten Halbjahr 2006 die EU-Ratspräsidentschaft innehatte, die Politik Präsident Chens kritisiert – wengleich moderat und eher indirekt.<sup>22</sup>

Den EU-Statistiken zufolge betrug das bilaterale Handelsvolumen mit Taiwan 2005 36,4 Billionen Euro – mit einem Defizit von 10,4 Billionen Euro auf Seiten der EU.<sup>23</sup> Taiwan ist der zehntgrößte Handelspartner der EU; die bilateralen Konsultationen über den Handel und die Technologie laufen reibungslos. Anhand eines Beispiels der „China Airlines“ sei auf die Bedeutung der EU für Taiwan verwiesen. China Airlines, die nationale Luftfahrtgesellschaft Taiwans, hatte 2002 entschieden, Flugzeuge vom europäischen Flugzeughersteller Airbus im Wert von drei Milliarden US-Dollar zu kaufen.<sup>24</sup> Aufgrund von Interventionen der USA hat die Regierung in Taipei diese Entscheidung zu Gunsten des US-amerikanischen Herstellers Boeing rückgängig gemacht. Schließlich wurde das Geschäft zwischen Airbus und Boeing geteilt.<sup>25</sup>

Anders als die USA, deren Taiwanpolitik eigentlich auf China zielt (Mittel zum Zweck), hat die EU – nicht zuletzt wegen der geopolitischen Lage – sich viel stärker auf ihre Handelsinteressen an Taiwan beschränken müssen (Selbstzweck). Voraussetzung dafür sind Frieden und Stabilität in der Taiwan-Straße. Mit dem Ziel, Konflikte möglichst zu vermeiden oder nicht eskalieren zu

lassen, hat die EU immer wieder die Rolle eines Schiedsrichters zwischen Taiwan und China eingenommen. Außerdem hat sie stets die Interessen der USA in der Taiwan-Straße berücksichtigt.

Während der Europäische Rat nach wie vor am Ein-China-Prinzip festhielt, hat das Europäische Parlament die Aufwertung Taiwans in der internationalen Politik stärker unterstützt. Aufgrund des wachsenden Interesses an China versucht die EU, eine aktive Rolle in der Taiwan-Straße zu spielen. Jedoch fehlt es ihr dazu bislang an wirksamen Instrumenten. Aber ihre Unterstützung für Taiwan als Beobachter in der WHA wäre immerhin ein Fortschritt.

Angesichts des scheinbar unaufhaltsamen Aufstiegs Chinas wird der Handlungsspielraum für Taiwan in der Welt immer kleiner. Auch die EU kann Taiwan aufgrund ihrer begrenzten Möglichkeiten nur beschränkte Unterstützung zuteil werden lassen. Daher wäre es sinnvoll, wenn Taiwan hinsichtlich der Taiwan-Straße das Eis bräche und auf einen modus vivendi mit China hinarbeiten würde. Auf diese Weise wäre nicht nur den Interessen der Chinesen auf beiden Seiten der Taiwan-Straße, sondern auch jenen der EU-Staaten am besten gedient.

<sup>22</sup> Vgl. <http://www.takungpao.com/news/06/03/02/YM-532277.htm>.

<sup>23</sup> Vgl. [http://www.deltwn.cec.eu.int/EN/eu\\_taiwan/eu\\_taiwantraderelations.htm](http://www.deltwn.cec.eu.int/EN/eu_taiwan/eu_taiwantraderelations.htm).

<sup>24</sup> Vgl. <http://ec.chinatimes.com.tw/scripts/chinatimes/iscstext.exe,910723>

<sup>25</sup> Vgl. <http://ec.chinatimes.com.tw/scripts/chinatimes/iscstext.exe,910803,910805>.

# APuZ

Nächste Ausgabe 50/2006 · 11. Dezember 2006

## Föderalismusreform

*Roman Herzog*

Kooperation *und* Wettbewerb

*Fritz W. Scharpf*

Weshalb wurde so wenig erreicht?

*Werner Reutter*

Regieren nach der Föderalismusreform

*Annegret Eppler*

Föderalismusreform und Europapolitik

*Henrik Scheller*

Die Reform der Finanzverfassung

*Hans-Peter Schneider*

Föderale Finanzautonomie im internationalen Vergleich

Herausgegeben von  
der Bundeszentrale  
für politische Bildung  
Adenauerallee 86  
53113 Bonn.



### Redaktion

Dr. Katharina Belwe  
(verantwortlich für diese Ausgabe)  
Dr. Hans-Georg Golz  
Dr. Ludwig Watzal  
Sabine Klingelhöfer  
Telefon: (0 18 88) 5 15-0  
oder (02 28) 36 91-0

### Internet

[www.bpb.de/publikationen/apuz](http://www.bpb.de/publikationen/apuz)  
[apuz@bpb.de](mailto:apuz@bpb.de)

### Druck

Frankfurter Societäts-  
Druckerei GmbH,  
60268 Frankfurt am Main.

### Vertrieb und Leserservice

- Nachbestellungen der Zeitschrift  
*Aus Politik und Zeitgeschichte*
- Abonnementsbestellungen der  
Wochenzeitung einschließlich  
*APuZ* zum Preis von Euro 19,15  
halbjährlich, Jahresvorzugspreis  
Euro 34,90 einschließlich  
Mehrwertsteuer; Kündigung  
drei Wochen vor Ablauf  
des Berechnungszeitraumes

Vertriebsabteilung der  
Wochenzeitung **Das Parlament**  
Frankenallee 71–81,  
60327 Frankfurt am Main.  
Telefon (0 69) 75 01-42 53  
Telefax (0 69) 75 01-45 02  
[parlament@fsd.de](mailto:parlament@fsd.de)

Die Veröffentlichungen  
in *Aus Politik und Zeitgeschichte*  
stellen keine Meinungsäußerung  
der Herausgeberin dar; sie dienen  
der Unterrichtung und Urteilsbildung.

Für Unterrichtszwecke dürfen  
Kopien in Klassensatzstärke herge-  
stellt werden.

ISSN 0479-611 X

*Xuewu Gu*

## 3-8 **China als Akteur der Weltpolitik**

Chinas Aufstieg zur Großmacht geht mit wachsendem nationalen Selbstbewusstsein einher. Geostrategisch treibt die Volksrepublik ein gelassenes Machtspiel mit den USA, flirtet diplomatisch mit Europa, umwirbt Russland, stabilisiert sein regionales Umfeld und versucht, auch in Afrika Fuß zu fassen.

*Bernhard Seliger*

## 9-14 **Die neue politische Ökonomie Ostasiens und die Rolle Chinas**

China spielte in den vergangenen Jahren eine immer aktivere Rolle in der regionalen Wirtschaft. Einer Einbeziehung Chinas in regionale Integrationsbemühungen, vor allem dem Ausgleich mit Japan, kommt dabei ein zentraler Stellenwert zu, um neomerkantilistische Politiken zu verhindern.

*Heinrich Kreft*

## 15-20 **China – Die soziale Kehrseite des Aufstiegs**

Die rapide Modernisierung Chinas hat bestehende Widersprüche akzentuiert. Das Problempotenzial besteht unter anderem in massiven gesellschaftlichen Ungleichgewichten, in den bis zu 150 Millionen Wanderarbeitern und in hoher Arbeitslosigkeit. Inzwischen versucht die Regierung massiv gegenzusteuern.

*Thomas Heberer*

## 20-26 **China – Entwicklung zur Zivilgesellschaft?**

Es wird gezeigt, dass Zivilgesellschaft zivilisatorischer Kompetenz in Form von Unternehmens-, Bürger-, Diskurs- und Alltagskultur bedarf. Das Spezifische für China ist, dass der party-state versucht, solche zivilgesellschaftlichen Strukturen top-down zu initiieren.

*Eva Sternfeld*

## 27-34 **Umweltsituation und Umweltpolitik in China**

Der Beitrag gibt einen Überblick über die ökologischen Herausforderungen, vor denen China im Zuge des raschen Wachstums in den östlichen Landesteilen und der noch verbreiteten Armut im Westen steht. Er stellt die umweltpolitischen Strategien der chinesischen Regierung vor und diskutiert deren Umsetzung.

*Tang Shaocheng*

## 35-38 **Die Taiwanpolitik der EU – Beschränkungen und Chancen**

Die „Ein-Chinapolitik“ setzt der Taiwanpolitik der EU enge Grenzen. Obwohl die EU an der Stabilität in der Taiwan-Straße stark interessiert ist, fehlt ihr ein wirksames Mittel, auf diese Region Einfluss auszuüben. Angesichts des Aufstiegs Chinas wäre es sinnvoll, einen Modus vivendi mit China zu erzielen.