

Der Open-Access-Publikationsserver der ZBW – Leibniz-Informationzentrum Wirtschaft
The Open Access Publication Server of the ZBW – Leibniz Information Centre for Economics

Heberer, Thomas (ed.)

Working Paper

**Task-Force Entwicklungspolitik in China:
Herausforderungen, Lösungsstrategien und deutsch-
chinesische Entwicklungszusammenarbeit**

Duisburger Arbeitspapiere Ostasienwissenschaften, No. 75/2008

Provided in cooperation with:

Universität Duisburg-Essen (UDE)

Suggested citation: (2008) : Task-Force Entwicklungspolitik in China: Herausforderungen, Lösungsstrategien und deutsch-chinesische Entwicklungszusammenarbeit, Duisburger Arbeitspapiere Ostasienwissenschaften, No. 75/2008, <http://hdl.handle.net/10419/40974>

Nutzungsbedingungen:

Die ZBW räumt Ihnen als Nutzerin/Nutzer das unentgeltliche, räumlich unbeschränkte und zeitlich auf die Dauer des Schutzrechts beschränkte einfache Recht ein, das ausgewählte Werk im Rahmen der unter

→ <http://www.econstor.eu/dspace/Nutzungsbedingungen> nachzulesenden vollständigen Nutzungsbedingungen zu vervielfältigen, mit denen die Nutzerin/der Nutzer sich durch die erste Nutzung einverstanden erklärt.

Terms of use:

The ZBW grants you, the user, the non-exclusive right to use the selected work free of charge, territorially unrestricted and within the time limit of the term of the property rights according to the terms specified at

→ <http://www.econstor.eu/dspace/Nutzungsbedingungen>
By the first use of the selected work the user agrees and declares to comply with these terms of use.

DUISBURGER ARBEITSPAPIERE OSTASIENWISSENSCHAFTEN
DUISBURG WORKING PAPERS ON EAST ASIAN STUDIES

No. 75/2008

Task-Force
„Entwicklungspolitik in China:
Herausforderungen, Lösungsstrategien und
deutsch-chinesische Entwicklungszusammenarbeit“

Thomas Heberer (Hg.)

Institut für Ostasienwissenschaften (Institute of East Asian Studies)

Universität Duisburg-Essen/ Campus Duisburg

D-47048 Duisburg, Germany

Tel.: +49-203-379-4191

Fax: +49-203-379-4157

E-Mail: in-east@uni-due.de

© by the authors

March 2008

Titel/Title:

Task-Force: Entwicklungspolitik in China: Herausforderungen, Lösungsstrategien und deutsch-chinesische Entwicklungszusammenarbeit

Task-Force: Developmental Policies in China: Challenges, Solution Strategies, and German-China Development Cooperation

Herausgeber/Editor:

Thomas Heberer

AutorInnen/Authors:

Roswitha Amels, Leonora Beyhl, Jan Fischer, Jens-Christian Fittje, Markus Fuhrmann, David Graf, Prof. Dr. Thomas Heberer, Javad Javadov, Thomas Katz, Olaf Kegel, Galyna Kostoglod, Doris Läer, Frederik Landshöft, Darko Mandic, Josip Madunic, Schiller Metran, Witold Mucha, Michael Petzold, Sebastian Schrade, Christian Thomas, Julie Tomaszewski, Benedict Treptow, Anja Waldraff, Insa Wiegrefe

Zusammenfassung/Abstract:

Das vorliegende Heft untersucht verschiedene aktuelle Entwicklungs- und Spannungsfelder im gegenwärtigen China, die von Studierenden im Rahmen eines „Task-Force“-Seminars erarbeitet wurden: Umwelt-NGOs, Konflikte und Konfliktmanagement am Fallbeispiel Wasser, Neuerungen und Implementierungslücken im Arbeitsrecht, Probleme und Herausforderungen sozialer Sicherungssysteme, *Corporate Social Responsibility* und Währungspolitik. Nach einer jeweiligen Skizzierung der Probleme geben die Autoren Empfehlungen für die deutsch-chinesische Entwicklungszusammenarbeit. Das Seminar wurde in Zusammenarbeit mit dem Bundesministerium für Wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung durchgeführt.

This report approaches current domains of development and tension within China. It was elaborated by students in the frame of a “Task Force-Seminar” in cooperation with the German Ministry of Economic Cooperation and Development. It addresses the issues of strategies of environmental NGOs; conflict and conflict management by the case study of water and water resources; innovations and implementation gap concerning the new labor law;

problems and challenges of the social security system; corporate social responsibility; and the controversial issue of the Chinese currency policies. At the end of each chapter recommendations for the German-Chinese development cooperation will be given.

Schlagworte/Keywords:

Entwicklungspolitik, Entwicklungszusammenarbeit, Nichtregierungsorganisationen, Umweltprobleme, Corporate Social Responsibility, Arbeitsrecht, Währungspolitik

Developmental policies, development cooperation, NGOs, environmental issues, corporate social responsibility, labor law, currency policy

Inhalt

Vorwort	vii
1. Einleitung: Spezifika der gegenwärtigen Entwicklung Chinas	1
1.1 Spezifika der chinesischen Entwicklung	1
1.2 China – noch immer Entwicklungsland mit institutionellen Defiziten	2
1.3 Entwicklungsstaat	3
1.4 Fragmentiertes System	3
1.5 Harmonische Gesellschaft?	6
2. Environmental NGOs in China – Handlungsstrategien in einem autoritären politischen System	9
2.1 „Power Shift“ in China?	9
2.2 Historische Entwicklung von (E)NGOs in China	10
2.3 ENGO-Strategien in China	12
2.4 Fazit: ENGOs haben Einfluss	19
2.5 Handlungsempfehlungen	20
3. Konflikte und Konfliktmanagement in der VR China am Fallbeispiel Wasser	24
3.1 Einleitung	24
3.2 Wasserprobleme als Destabilisierungsfaktor	24
3.3 Der Tai-See-Konflikt	28
3.4 Das chinesische Konfliktmanagement im Wassersektor	29
3.5 Analyse der Probleme des chinesischen Konfliktmanagements im Wassersektor	30
3.6 Handlungsempfehlungen	33
4. Neuerungen und Implementierungslücken des chinesischen Arbeitsrechts	37
4.1 Verbesserungen durch das neue Arbeitsvertragsgesetz	37

4.2 Problembereiche der Implementierung und die Reichweite des Arbeitsrechts	39
4.3 Betriebliche Mitbestimmung	42
4.4 Handlungsempfehlungen	44
5. Herausforderungen und Lösungsmöglichkeiten sozialer Sicherungssysteme in China	49
5.1 Das genossenschaftliche Gesundheitssystem im ländlichen Raum	50
5.2 Die Vor- und Nachteile dieses Systems	51
5.3 Das neue urbane Nachbarschaftssystem	52
5.4 Funktionen und Defizite des urbanen Nachbarschaftssystems	54
5.5 Aktuelle Erfordernisse	55
5.6 Handlungsempfehlungen für die EZ	56
6. Corporate Social Responsibility in China	59
6.1 Definition von CSR	59
6.2 Situationsanalyse: Wahrnehmung und Umsetzung von CSR in China	60
6.3 Themenschwerpunkte in der CSR-Förderung	65
6.4 Résumé	66
6.5 Handlungsempfehlungen für die Entwicklungszusammenarbeit	66
7. Die Kontroverse um die chinesische Währungspolitik – Optionen für die Entwicklungszusammenarbeit	72
7.1 Entwicklung des chinesischen Wechselkurssystems	73
7.2 Die Positionen der EU und der USA: Schnelles Aufwerten	74
7.3 Die Position Chinas: Langsames Aufwerten	75
7.4 Fazit	78
7.5 Handlungsempfehlungen für die Entwicklungszusammenarbeit	78
Literaturverzeichnis	81

Vorwort

Diese Publikation präsentiert Ergebnisse eines „Task-Force-Seminars“ zum Thema „Entwicklungspolitik in China: Herausforderungen, Lösungsstrategien und deutsch-chinesische Entwicklungszusammenarbeit“, das im Wintersemester 2007/08 an der Universität Duisburg-Essen durchgeführt wurde. Task-Force-Seminare finden in Zusammenarbeit mit einer außeruniversitären Institution statt. Dabei gibt diese Institution Themen vor, zu denen eine Beratung gewünscht ist. Zu Beginn des Semesters erörtern Vertreter des Kooperationspartners mit den Studierenden die vorgeschlagenen Themen und legen eine Feingliederung der Themen fest. Unter Anleitung des Hochschullehrers arbeiten die Studierenden in themenbezogenen Arbeitsgruppen diese Themen aus. Ziel ist die Erstellung einer zehnminütigen Präsentation, die gegen Semesterende im Hause des Kooperationspartners vorgetragen und zur Diskussion gestellt wird. Auf Grund der Diskussionsergebnisse erarbeiten die Studierenden dann schriftliche Fassungen, die dem Kooperationspartner und weiteren interessierten Institutionen in gedruckter Form zur Verfügung gestellt werden. Auf diese Weise sollen die Studierenden Politikberatung einüben. Sie sollen lernen, ein komplexes Thema problem- und lösungsorientiert zu erarbeiten, kurz und bündig einer außeruniversitären Öffentlichkeit vorzutragen und schließlich in eine schriftliche Form zu bringen. Solche Seminare sind erheblich arbeitsintensiver als herkömmliche Seminare, bieten zugleich aber einen hohen Praxisbezug.

Kooperationspartner im Wintersemester 2007/2008 war das Ministerium für Wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, das an Beratungsbedarf zu China interessiert war. Im Dialog mit Vertretern des Ministeriums wurden sechs Themenkomplexe festgelegt, die von sechs Arbeitsgruppen erarbeitet wurden:

- Environmental NGOs in China – Handlungsstrategien in einem autoritären politischen System
- Konflikte und Konfliktmanagement in der VR China am Fallbeispiel Wasser
- Neuerungen und Implementierungslücken des chinesischen Arbeitsrechts
- Herausforderungen und Lösungsmöglichkeiten sozialer Sicherungssysteme in China
- Corporate Social Responsibility in China
- Die Kontroverse um die chinesische Währungspolitik – Optionen für die Entwicklungszusammenarbeit

Die Ergebnisse wurden von den 23 Teilnehmern am 8. Februar vor einem größeren Publikum im BMZ in Bonn vorgestellt und diskutiert.

In diesem Heft folgen nach einer kurzen Einführung in Thematik und Begriffe die Einzelgutachten der studentischen Gruppen. Die Gutachten, die bewusst kurz gehalten wurden, weil es weniger um wissenschaftliche Detailliertheit als um prägnante politische Beratung geht, sollen zur kritischen Auseinandersetzung mit den bearbeiteten Themen einladen. Am Ende eines jeden Gutachtens finden sich Handlungsanregungen für die deutsch-chinesische Entwicklungszusammenarbeit, die vor allem auch der Reflexion dienen sollen.

Zu berücksichtigen ist, dass es sich – bis auf die Einleitung – um Beiträge von fortgeschrittenen Studierenden handelt. Eine gewisse inhaltliche Begrenzung ist von daher einzukalkulieren, obwohl sich alle Beteiligten um ein möglichst hohes Niveau bemüht haben. Da es sich zum Teil um neue Themenfelder handelt, war die vorhandene Literatur begrenzt. Das „Task-Force-Seminar“ setzte sich aus zwei unterschiedlichen Gruppen zusammen: Studierende des Diplomstudiengangs Ostasienwissenschaften und Studierende des Masterstudiengangs Internationale Beziehungen/Entwicklungspolitik. Dadurch ließ sich disziplinäre mit regionalwissenschaftlicher Expertise gut verbinden.

Besonderer Dank gilt an dieser Stelle Herrn Ministerialrat Dr. Robert Haas, dem Leiter der Ostasienabteilung im BMZ, sowie Frau Cornelia Henriksson und Herrn Helmut Fischer, ebenfalls Ostasienreferat, ohne deren tatkräftige Unterstützung dieses Vorhaben nicht möglich gewesen wäre.

Die Möglichkeit, ihre Expertisen mit hochkarätigem Fachpublikum aus der praxisnahen Entwicklungszusammenarbeit zu diskutieren, stellte für die Studierenden eine beträchtliche Motivation dar. Mit großem Elan haben die Studierenden im Internet recherchiert, Experteninterviews geführt und Berge von Quellen bearbeitet.

Erfreulich ist, dass durch Presseberichte Bundestagsabgeordnete und entwicklungspolitische Organisationen sich noch vor der Drucklegung an den Ergebnissen interessiert gezeigt haben.

Duisburg im März 2008

Prof. Dr. Thomas Heberer

Lehrstuhl für Politik Ostasiens

Institut für Politikwissenschaft

Institut für Ostasienwissenschaften

Universität Duisburg-Essen

1. Einleitung: Spezifika der gegenwärtigen Entwicklung Chinas

Prof. Dr. Thomas Heberer

1.1 Spezifika der chinesischen Entwicklung

Mit einem Bruttoinlandsprodukt pro Kopf und Jahr von 1000 US-\$ war China bereits Ende 2003 erstmals der Gruppe der Länder mit niedrigem mittlerem Einkommen zuzurechnen. In den letzten 25 Jahren hat das Land seine Wirtschaftsleistung verdoppelt, und rund 220 Mio. Menschen haben das Etikett der „Armut“ abgestreift.

China weist ein rasches Wachstum mit hohen Wachstumsraten auf. Sein Bruttoinlandsprodukt (BIP) war Ende 2007 mit 24,7 Billionen Yuan (ca. 2,5 Billionen Euro) das zweitgrößte der Erde. Zugleich hat das Land zweistellige Wachstumsraten im Außenhandel aufzuweisen und besitzt die zweithöchsten Devisenreserven der Welt (Januar 2008: 1,590 Billionen US-\$). Ökonomisch gesehen hat in China eine rasche Privatisierung „von unten“ stattgefunden, nämlich vorrangig durch Betriebsgründungen aus der Bevölkerung heraus. Ca. 90% aller Unternehmen sind mittlerweile Privatbetriebe, auch wenn die Staatsunternehmen noch fast die Hälfte aller Erwerbspersonen beschäftigen, allerdings mit abnehmender Tendenz. Der Privatsektor ist heute Motor des Wachstums und stellt mittlerweile die meisten neuen Arbeitsplätze zur Verfügung.

Gleichzeitig steht China jedoch vor großen Entwicklungsproblemen wie z.B.:

- gewaltigen Umwelt- und ökologischen Herausforderungen
- Problemen der sozialen Sicherung und der Überalterung
- vor einem enormen Anstieg der städtisch-ländlichen Einkommensunterschiede
- wachsenden Arbeitskonflikten
- 300-400 Mio. der ländlichen Arbeitskräfte gelten als „überflüssig“ und müssen in andere Wirtschaftssektoren überführt werden.

Im Folgenden wollen wir Spezifika des chinesischen Entwicklungsprozesses benennen, um die von den Studierenden ausgearbeiteten Gutachten besser in die Gesamtentwicklung Chinas einordnen zu können.

1.2 China – noch immer Entwicklungsland mit institutionellen Defiziten

Ein Blick in den Weltentwicklungsbericht 2006 verdeutlicht, dass China nach wie vor ein Entwicklungsland ist: 16,6% der Bevölkerung Chinas verdienen weniger als 1 US-\$/Tag und leben den Kriterien der Weltbank zufolge in absoluter Armut. 46.7% verdienen weniger als 2 US-\$/Tag. Damit befindet sich China auf dem Niveau von Ländern wie der Elfenbeinküste, den Philippinen oder dem Jemen. Mit einem Bruttonationaleinkommen von 1.740 US-\$ pro Kopf (2004) zählt China zu den Ländern mit unter-mittlerem Einkommen. Statistisch gesehen lag es damit noch hinter Kolumbien, Ecuador oder der Dominikanischen Republik. Rund 10% der Kinder unter 5 Jahren gelten als unterernährt und die durchschnittliche Schulbesuchszeit beträgt gerade einmal 6,5 Jahre, ein Durchschnittswert ärmerer Entwicklungsländer. China benötigt Wachstum, um die jährlich steigende Zahl an Arbeitskräften (10-12 Mio.) in Beschäftigung bringen und soziale Stabilität wahren zu können. Der rasche und erfolgreiche Übergang von einer Plan- zu einer Marktwirtschaft hat die politische Führung vor enorme Herausforderungen gestellt: Ausweitung sozialer Ungleichheit, Korruption, Stadt-Land-Gefälle, Arbeitslosigkeit, Verfall traditioneller sozialer Sicherungssysteme, Überalterung usw.

Auch wenn China seit den 1980er Jahren durch neue Regelwerke, neue Ordnungswerte und neue Rechtsinstitutionen einen raschen Prozess des institutionellen Wandels eingeleitet hat, bleibt das Institutionengefüge hinter den ökonomischen und gesellschaftlichen Erfordernissen zurück: Rechte und Regeln wirken relativ unverbindlich, weil die Partei über Recht und Regeln steht, das Recht nicht unabhängig ist und daher die Bevölkerung ungenügend Nutzen daraus zieht. Zudem hat das durch den rapiden Wandel entstandene Wertevakuum ein hohes Maß an sozialer Orientierungslosigkeit mit sich gebracht.

Die Entwicklung Chinas ist durch einen ambivalenten Charakter geprägt: Einerseits findet eine erfolgreiche ökonomische Entwicklung statt, die Wohlstand für viele Menschen mit sich gebracht und zur Herausbildung einer Mittelschicht sowie signifikantem sozialem Wandel geführt hat. Andererseits existiert die Rigidität einer autoritären Ein-Partei-Herrschaft im Hinblick auf politischen Dissens, soziale Proteste und soziale Bewegungen.

1.3 Entwicklungsstaat

China lässt sich heute als „Entwicklungsstaat“ klassifizieren. Darauf weisen nicht zuletzt seine Entwicklungserfolge hin. Im Unterschied zu dem Begriff des „Entwicklungslandes“ kennzeichnet „Entwicklungsstaat“ die Rolle des Staates in einem Entwicklungs- und Modernisierungsprozess. Solche Staaten, typisch vor allem für Ostasien (Japan, Südkorea, Taiwan oder südostasiatische Staaten wie Singapur und Malaysia), versuchen Entwicklung gegen alle gesellschaftlichen Gruppen und Hindernisse hinweg durchzusetzen. Sie fühlen sich primär der Idee der nationalen Modernisierung verpflichtet und geben diejenigen Prinzipien auf, die einer solchen Entwicklung im Weg stehen. Von daher lassen sich solche Staaten auch als lernende Staaten klassifizieren. Sie lernen aus vergangenen Fehlern und richten ihre Politik entsprechend neu aus. So hat China die Planwirtschaft aufgegeben und ist zu einer (etatistischen) Marktwirtschaft übergegangen. Über 90% der Unternehmen werden heute privat geführt, auch wenn noch rund ein Drittel der Beschäftigten in den großen Staatskonzernen tätig ist. Wohnungseigentum wurde weitgehend privatisiert, Aktien und Börsen wurden eingeführt. Mit den „Drei Vertretungen“ bekundete China, dass seine Partei mittlerweile nicht mehr Klassen vertritt, sondern „das gesamte chinesische Volk“: der Übergang von einer Klassen- zu einer Volkspartei. Entsprechend wurde 2002 Privatunternehmern offiziell erlaubt, in die Partei einzutreten.

1.4 Fragmentiertes System

Häufig wird China als ein politisches Gebilde begriffen, in dem eine kleine Führungsschicht an der Spitze („Politbüro“) das gesamte Geschehen im Lande kontrolliert und gestaltet. In der Tat wirken heute jedoch eine große Zahl von Interessengruppen auf politische Gestaltung ein. Nicht nur in der Parteiführung konzentrieren sich unterschiedliche Interessen, sondern auch in den zentralen Gestaltungsstellen wie Ministerien. Auch die Streitkräfte sind ein wichtiger, aber gleichfalls fragmentierter Akteur. Die Streitkräfte im Osten, mit besserem Zugang zu Märkten und Infrastruktur, profitieren stärker vom marktwirtschaftlichen Boom als diejenigen im Westteil des Landes, die vornehmlich für infrastrukturelle Baumaßnahmen in unwirtlichen Wüsten- und Gebirgslandschaften eingesetzt werden und sich benachteiligt fühlen. Auch Provinzen, Städte und Landkreise entwickeln ganz unterschiedliche Interessen und Zielprioritäten. Zugleich ist durch das Internet eine öffentliche Meinung entstanden (Ende

2007 220 Mio. Nutzer), die der Staat zwar zu kontrollieren sucht, die aber kontinuierlich Informationen über Ungerechtigkeiten, Korruption, Missverhalten lokaler Behörden ins Netz stellt und dadurch die Regierung zum Handeln bewegt. Dies gilt auch für außenpolitische Gestaltung. Man denke nur daran, als 2006 innerhalb von 24 Stunden 12 Mio. Menschen eine Petition im Internet unterzeichneten, die Regierung möge verhindern, dass Japan einen Sitz im Ständigen Ausschuss des Sicherheitsrats der Vereinten Nationen erhält.

Teil dieses Fragmentierungsprozesses ist der sog. Implementierungswiderspruch, d.h. die Diskrepanz zwischen in Peking beschlossenen politischen Richtlinien und Gesetzen und der mangelnden Umsetzung auf der lokalen Ebene. Dieses Problem durchzieht auch die meisten der in diesem Heft publizierten Gutachten zu Einzelthemen. Generell ist ein Prozess dezentralisierter Entscheidungen dafür verantwortlich. Städte und Kreise besitzen seit den 1980er Jahren größere Eigenentscheidungsrechte und können politische und wirtschaftliche Eigenexperimente durchführen. Entsprechend gibt es Landkreise, die den Anweisungen der Zentrale Folge zu leisten versuchen, aber weit mehr, die unter Hinweis auf lokale Besonderheiten oder „Modelle“ den zentralen Richtlinien indifferent gegenüberstehen oder sie sogar konterkarieren.

Für diesen Implementierungswiderspruch sind im Grunde fünf Gründe verantwortlich:

a) *institutionelle Defizite*: Dezentralisierungsprozesse haben zu einer Fragmentierung staatlicher Macht geführt und auf diese Weise die Macht der lokalen Ebene gestärkt. Es stehen keine institutionellen Mittel (z.B. Rechtsweg) zur Verfügung, um Abweichungen ausreichend sanktionieren zu können; b) *einseitige Politikpräferenzen*: Bei der Bewertung der Performanz lokaler Funktionäre durch höhere Organe stehen die harten Faktoren Wirtschaftswachstum und Bewahrung von Stabilität im Vordergrund. Entwicklungen, die diese beiden Faktoren beeinträchtigen, werden von der Zentrale unmittelbar sanktioniert und wirken sich nachteilig auf die Karrierechancen lokaler Funktionäre aus. Alle anderen Faktoren sind politisch weiche, sekundäre Phänomene, die erst dann prioritär werden können, wenn externer politischer Druck (etwa durch das Ausland) oder interner ökonomischer und gesellschaftlicher Druck (durch lokale Eliten oder soziale Akteure) einem Politikfeld zu größerer Wirksamkeit im öffentlichen Raum verhelfen. So wissen lokale Funktionäre, dass sie im Falle von Umweltschäden oder Bergwerksunglücken wenig zu befürchten haben, solange dadurch keine größere Unruhe unter der Bevölkerung entsteht. Kleinere Proteste lassen sich zudem leicht unterdrücken, zumal die Medien auch nicht frei berichten dürfen; c) *lokale*

Netzwerke: mächtige Koalitionen lokaler Funktionäre mit Unternehmern, Arbeitern, Bauern oder anderen Gruppen, die direkt oder indirekt an einem Faktor partizipieren (z.B. an einem Umwelt verschmutzenden Betrieb, an wenig betriebssicheren Bergwerken) widersetzen sich der Durchführung zentral beschlossener Regeln unter Hinweis auf lokale „Stabilität“ oder „Wirtschaftsentwicklung“. Denn schließlich – so die Argumentation – könnte die Schließung Umwelt verschmutzender oder unsicherer Betriebe dazu führen, dass viele Beschäftigte und andere Nutznießer Arbeit und soziale Sicherung verlieren, der lokale Staat Steuereinnahmen, die Unternehmer ihre Gewinne und die Funktionäre ihre Pfründe und Zusatzeinnahmen; d) Korruption und *state capture*, d.h. die Beeinflussung lokaler Politik und Regelungen durch und im Interesse lokaler Unternehmen; e) *ein geschlossenes Berichtswesen*: Berichte an höhere Organe oder Funktionäre, die nicht die reale Situation widerspiegeln, d.h. Doppelrealitäten im Berichtswesen („politisch korrekte“ Berichte an höhere Stellen oder gegenüber höheren Funktionären beschreiben Ziele aber nicht die aktuelle Situation; die reale Lage ist daher nur der lokalen Führung bekannt), so dass die übergeordneten Behörden nicht über die tatsächliche Lage in einem Gebiet informiert sind. Ein gutes Beispiel dafür ist, dass kurz vor Bekanntwerden der gewaltigen Umweltverschmutzung des Taihu-Sees die Stadt Yixing, der Hauptverschmutzer, vom Staatlichen Umweltamt in Peking zur Umweltmodellstadt gekürt wurde (vgl. dazu den entsprechenden Beitrag in diesem Heft).

Mangelndes Verständnis von diesem Implementationswiderspruch führt hierzulande häufig zu der Auffassung, dass die Zentralregierung für alle Missstände und Fehlentwicklungen im Lande zuständig sei. Zwar kontrolliert die Zentralgewalt das gesamte Land und vermag Großpolitiken durchzusetzen. Bei 2862 Kreiseinheiten jedoch die gesamte Umsetzung zu überwachen würde die zentralen Behörden überfordern. Von daher setzt sie politische Prioritäten (wie Wirtschaftswachstum, Bewahrung sozialer Stabilität oder Geburtenplanung), deren Einhaltung streng überprüft wird. Der XVII. Parteitag im Oktober 2007 hat beschlossen, dass künftig auch dem Umweltschutz Priorität eingeräumt werden soll (als wichtiger Teil des „wissenschaftlichen Konzeptes von Entwicklung“, eine Formulierung, die auch Eingang in das Parteistatut gefunden hat). Von daher bekämpft zwar die Zentralregierung mittels Anweisungen und Gesetzen Dinge wie Produktfälschungen oder Verletzung der Bodenrechte der Bauern, aber häufig fehlen die institutionellen Mittel, um dies lokal überall durchsetzen zu können.

Die Duldung des Implementierungswiderspruches in Politikfeldern, die von der Führung als sekundär angesehen werden und die Akzeptanz von politischen Fragmentierungsprozessen ist einerseits Ausdruck des politischen Pluralisierungsprozesses; andererseits erlaubt dies eine administrative Flexibilität, die innovative Ansätze nicht von vornherein abwürgt. Letzteres erklärt u.a., weshalb der chinesische Entwicklungsprozess bislang so erfolgreich verlaufen ist.

Die erfolgreiche Entwicklung bewirkt auch, dass der Parteistaat in China durchaus Legitimität unter der Bevölkerung besitzt. Diese gründet sich nicht allein auf eine erfolgreiche Wirtschaftsentwicklung und die Bewahrung politischer Stabilität, sondern auch darauf, dass der Parteistaat über Kapazitäten zur Erreichung nationaler Ziele verfügt und die große Mehrheit der Bevölkerung davon überzeugt ist, dass der Parteistaat China vor einem Schicksal wie das der Sowjetunion bewahrt. Schließlich, so belegen auch eigene Untersuchungen, unterscheiden die Menschen zwischen dem zentralen Staat, dem sie Legitimität und Vertrauen zubilligen und dem lokalen Staat, den sie für Missstände verantwortlich machen.

1.5 Harmonische Gesellschaft?

Die genannten Faktoren verdeutlichen, weshalb der Parteistaat trotz aller sozialen und politischen Verwerfungen gegenwärtig ein relativ stabiles autoritäres Gebilde darstellt. Das neue sozialpolitische Konzept einer zu schaffenden „harmonischen Gesellschaft“, das an historischen ideengeschichtlichen Vorbildern anknüpft und an die Stelle des Ziels des Kommunismus getreten ist, bestätigt zum einen, dass es sich bei China um keine harmonische Gesellschaft handelt. Interessanterweise beziehen sich die Zielvorgaben einer „harmonischen“ Gesellschaft auf Ziele wie Demokratie, *rule of law*, Gerechtigkeit, Aufrichtigkeit (im Gegensatz zu Korruption) und sozialer Ausgleich.

Gleichwohl denken parteinahe Intellektuelle in signifikantem Maße über die politische Zukunft Chinas nach. In diesem Zusammenhang ist ein im Jahre 2006 erschienenen Buch mit dem Titel „Demokratie ist eine gute Sache“ ein erwähnenswertes Beispiel. Der Autor, Yu Keping, einer der einflussreichsten Intellektuellen im gegenwärtigen China und Berater der zentralen Führung in Peking, argumentiert hier, dass Demokratie grundsätzlich etwas Positives sei – für das gesamte Land und Volk Chinas. Nur für eigensüchtige und korrupte Funktionäre sei Demokratie an sich etwas Negatives. Unter demokratischen Bedingungen

nämlich müssten Funktionäre von den Bürgern gewählt werden und seien auf die Unterstützung der Wählerschaft angewiesen. Ihre Macht würde durch die Bürger begrenzt, sie könnten nicht beliebig schalten und walten, sondern müssten mit den Bürgern verhandeln. Demokratie verlange von daher den aktiven Bürger und Beamte, die deren Interessen vertreten würden. Andererseits sei Demokratie zwar etwas Positives, aber nicht alles an Demokratie sei per se gut. Demokratie könne dazu führen, dass Bürger auf die Straße gehen und protestieren, Versammlungen abhalten und politische Instabilität verursachen. Durch sie könnten Probleme verkompliziert werden, wodurch die politischen und administrativen Kosten erhöht würden. Häufig führten demokratische Verhältnisse zu langatmigen Verhandlungen und Debatten und somit zur Verzögerung von Entscheidungen und Ineffizienz. Jedoch sei unter allen bisherigen politischen Systemen die Demokratie dasjenige mit den geringsten Mängeln und das beste bisher von der Menschheit hervorgebrachte politische System. Demokratie sei nicht nur ein Mittel, Fragen des Lebens der Menschen zu lösen, sondern sei auch ein Ziel menschlicher Entwicklung. Ohne demokratische Rechte sei das menschliche Wesen unvollkommen. Zwar weise die Demokratie auch Unzulänglichkeiten und Defizite auf, dafür aber seien Politiker verantwortlich. Demokratie erfordere zwar spezielle ökonomische, kulturelle und politische Voraussetzungen, doch letztlich würden sich alle Nationen zur Demokratie hin entwickeln. Dabei beruft sich Yu pflichtgemäß auf die marxistischen Klassiker – ohne Sozialismus keine Demokratie – und auf Parteichef Hu Jintao, der erklärt habe, dass es ohne Demokratie keine Modernisierung geben könne. Allerdings müsse sich eine solche Demokratie an den Spezifika Chinas orientieren.

Neu und außergewöhnlich an Yu Kepings Buch ist die Neubewertung der Rolle von Demokratie, die durch einen einflussreichen politischen Berater Chinas als bislang bestes politisches System charakterisiert wird. Als dieser Beitrag Ende 2006 in der Zeitschrift der Zentralen Parteihochschule nachgedruckt wurde, kam es im Anschluss zu einer ausgesprochen kontroversen, breit geführten Diskussion in China. In einem Beitrag in der Parteizeitung „Renmin Ribao“ vom Februar 2007 unterstützte Ministerpräsident Wen Jiabao jedoch Yus Position. Auch dies verdeutlicht, dass Zukunftsentwürfe nicht tabu sind, solange die Parteiherrschaft nicht direkt aktiv angegriffen, d.h. *political correctness* im Sinne der KP-Führung eingehalten wird.

Literatur:

Heberer, Thomas/Senz, Anja D. (2007), *China's Significance in International Politics. Domestic and external developments and action potentials*. German Development Institute, Bonn.

Heberer, Thomas, Schubert, Gunter (2008), *Politische Partizipation und Regimelegitimität in der Volksrepublik China, Bd. 1: Der urbane Raum*, Wiesbaden.

Heberer, Thomas/Derichs, Claudia (Hg.) (2008), *Einführung in die politischen Systeme Ostasiens. VR China, Hongkong, Japan, Nordkorea, Südkorea, Taiwan*, Wiesbaden (aktualisierte und erweiterte Auflage).

2. Environmental NGOs in China – Handlungsstrategien in einem autoritären politischen System

Josip Madunic, Darko Mandic, Witold Mucha und Christian Thomas

2.1 „Power Shift“ in China?

„Increasingly, NGOs are able to push around even the largest governments.“¹ Als Jessica Mathews 1997 in der viel zitierten Ausgabe der Zeitschrift *Foreign Affairs* einen „Power Shift“ zugunsten der internationalen NGO-Bewegung erkannte, prognostizierte sie für die kommenden Jahre eine bedeutende Umverteilung der Macht von Staaten auf internationale Märkte und die Zivilgesellschaft. Während Mathews in diesem Zusammenhang die nicht-westliche Welt aufgrund von Kulturunterschieden oder autoritären Staatsmodellen von vornherein ausschloss, stellt der folgende Forschungskontext die Volksrepublik China – stellvertretend für eben diese Regionen – ins Zentrum der Analyse.

Die Rolle der Zivilgesellschaft in einem sich im Prozess der Systemtransformation befindenden China bildet den kontextuellen Unterbau dieser Arbeit, die sich mit der Frage beschäftigt, wie *Environmental Non-Governmental Organisations* (ENGOS) in China ihre Interessen gegenüber dem Zentralstaat artikulieren und durchsetzen. Dabei gilt es zu analysieren, welche konkreten Strategien die ENGOS anwenden. In Anlehnung an den vorgestellten Forschungsauftrag werden anhand der empirischen Ergebnisse Handlungsempfehlungen für die deutsche Entwicklungszusammenarbeit (EZ) abgeleitet. Im Ergebnis geht es hierbei nicht nur um konkrete Empfehlungen zur Unterstützung der ENGOS als Akteure der chinesischen Zivilgesellschaft, sondern insbesondere auch darum, mögliche strategische Richtungen für zukünftige Felder der deutschen EZ aufzuzeigen.

Um der heterogenen ENGO-Landschaft in China Rechnung zu tragen, stützt sich die vorliegende Arbeit auf ein Drei-Ebenen-Konzept. Konkret bedeutet dies, dass die Handlungsstrategien von ENGOS auf urbaner, ruraler und internationaler Ebene analysiert werden. Diese Aufteilung ist notwendig, da ungleiche Bedingungen zwangsläufig unterschiedliche Strategien erfordern. Das bedeutet, dass ENGOS in den Metropolen anders agieren als ENGOS im Hinterland.

¹ Mathews 1997: 53.

Diese konzeptionelle Eingrenzung suggeriert nicht, dass die einzelnen Ebenen isoliert voneinander betrachtet werden. Im Gegenteil ist zu beobachten, dass vermehrt Bewegungen entstehen, die auf gesamtnationaler Ebene stattfinden. Die Interaktion von urbaner und lokaler Ebene ist dabei von zunehmender Bedeutung.

Dieser Aufsatz stellt die Analyse der ENGO-Strategien in den Mittelpunkt der Betrachtung. Bevor diese dargestellt werden, erfolgt zunächst ein kurzer Abriss zur NGO-Landschaft und ihrer Einbettung in den chinesischen Parteistaat. Dies dient dem besseren Verständnis im Hinblick auf die am Ende formulierten Handlungsempfehlungen. In diesem Zusammenhang werden wesentliche Spezifika chinesischer (E)NGOs benannt. Danach werden die zentralen ENGO-Strategien auf den jeweiligen Ebenen herausgearbeitet. Diese werden im Einzelnen vorgestellt und anhand von exemplarischen Kampagnen skizziert.

Die bestimmenden Elemente erfolgreicher ENGO-Arbeit werden anschließend im Fazit zusammengefasst sowie potenzielle *spill-over*-Effekte aus EZ-Perspektive diskutiert. Abschließend werden Handlungsempfehlungen für die deutsche EZ formuliert, die die Arbeitsbedingungen von ENGOs in der VR China verbessern können.

2.2 Historische Entwicklung von (E)NGOs in China

Die Entwicklung chinesischer NGOs lässt sich generell in drei Phasen einteilen: (1) 1978-1988, (2) 1989-1998 und (3) 1998 bis heute.

Nach dem Tod von Mao Zedong begann 1978 ein Öffnungsprozess, der zunächst auf die Liberalisierung der zentralisierten Wirtschaft ausgerichtet war. Die ersten NGOs entstanden in dieser Phase durch die Loslösung einzelner Gruppen von staatlichen Organisationen und durch Zusammenschlüsse von Privatpersonen. Diese erste Phase war insbesondere durch eine *laissez-faire*-Politik der nationalen und lokalen Regierungen gekennzeichnet, die weder repressiv noch unterstützend eingriffen.²

Der Rationalisierungsprozess der Verwaltungsreformen und die Studentenunruhen von 1989 markierten zunächst das Ende der weiteren Herausbildung von NGOs. Erst die Verabschiedung neuer gesetzlicher Grundlagen zu ihrer Anerkennung und Registrierung

² Brie/Pietzcker 2004: 15.

bedeutete einen neuen Impuls für die Entstehung von NGOs auf *Grassroots*-Ebene, der die zweite Phase einläutete. Während NGOs in den 80er Jahren primär aus Initiativen aus der Bevölkerung hervorgegangen waren, sind viele der entstandenen Organisationen von 1990-1998 als *GONGOs* (*Governmental-Organized NGOs*) einzuschätzen. GONGOs stellen ein wichtiges Spezifikum der chinesischen NGO-Landschaft dar. Sie sind zwar durch staatliche Behörden gegründet, deren Mitglieder jedoch führen einen Großteil der Aktivitäten ohne staatliche Unterstützung durch. Im Unterschied zu den meisten „echten“ NGOs haben sie keine Probleme bei der Registrierung.³

Die *Registrierung* ist notwendig, um einen legalen Status zu erreichen. Jede NGO benötigt einen Sponsor – die so genannte „mother-in-law“. Dies sind Organisationen oder staatliche Institutionen, die NGOs als legale Akteure anerkennen. Für GONGOs übernimmt die jeweilige staatliche Behörde die Rolle des Sponsors, während sich *Grassroots*-NGOs mit dem Problem konfrontiert sehen, eine entsprechende staatliche Stelle zu finden. Weitere Regelungen beinhalten die Bestimmung, dass auf einem administrativen Level jeweils nur eine NGO mit den gleichen Aufgabengebieten gemeldet sein darf. So bleibt einer NGO die Registrierung verwehrt, wenn das Themenfeld zuvor von einer anderen NGO angemeldet ist. Ebenso dürfen NGOs nur auf dem Gebiet tätig sein, für das sie verzeichnet sind.⁴ Dies hat zur Folge, dass sich NGOs de jure unterschiedlichen Zielen verschreiben, de facto aber gleiche Themen behandeln.

Die Sonderrolle der GONGOs verdeutlicht ein weiteres Spezifikum chinesischer NGOs. Im Gegensatz zum westlichen Verständnis, das NGOs als zivilgesellschaftliches Korrektiv und gar Gegenpol zum Staat betrachtet, sind NGOs in China in die staatlichen Strukturen eingebettet. Sie agieren nicht konfliktiv gegen ihn, sondern arbeiten mit ihm zusammen. Sie sind stromlinienförmig im System verortet. Analog zu der durch informelle Aushandlungsformen charakterisierten chinesischen Gesellschaft können folglich diese eingebetteten NGOs über informelle Kanäle Einfluss auf staatliche Entscheidungsforen ausüben (vgl. nächstes Kapitel).

In der dritten Phase erschwerten die im Zuge der Reformen von 1998 verabschiedeten neuen gesetzlichen Regelungen die Registrierung für NGOs. „Der Bedarf an außerstaatlicher Regulierung und an der Interessenartikulation bestimmter gesellschaftlicher Gruppen ist

³ Brie/Pietzcker 2004: 16.

⁴ Lehrack 2006: 12ff.

jedoch im Zuge der Sozialreformen einerseits und der wirtschaftlichen Entwicklung andererseits weiterhin steigend.“⁵ Dies wird an der quantitativen Zunahme von ENGOs deutlich. Seitdem sich in China die ersten ENGOs in den 90er Jahren gebildet haben, ist die Zahl dieser auf über 2700 mit mehr als 224.000 Mitgliedern angewachsen. Ihre Mitgliederzahl hat sich in den letzten 10 Jahren verzehnfacht.⁶

Der Anstieg von ENGOs ging zeitgleich mit der Ausbreitung des *Internet* einher. In Folge seiner zunehmenden Verbreitung Mitte der 90er Jahre ist die Zahl der Internetnutzer bis 2002 auf über 60 Mio. und bis 2008 auf über 230 Mio. angestiegen.⁷ Dies brachte relevante Vorteile für ENGOs mit sich: Durch das verstärkte Aufkommen von „web-based“ ENGOs, die ihre Ziele und Informationen auf Webseiten artikulieren, avancierten interaktive Foren oder Email-Newsletter zu wichtigen Instrumenten der ENGO-Arbeit.

Weiterhin ermöglichte die Nutzung des Internet die Kompensation fehlender Ressourcen. Insbesondere kleine ENGOs in abgelegenen Gebieten und einer geringen finanziellen Ausstattung profitierten davon. Ebenso eröffnete dies den NGOs die Möglichkeit die Registrierungsprobleme zu umgehen, indem sie bei einer gescheiterten Registrierung weiterhin *online* bestehen und agieren konnten.

2.3 ENGO-Strategien in China

Eingebettet in das autoritäre Staatssystem Chinas werden die Einflussphären von ENGOs von ihrer Nähe zu den Entscheidungszentren determiniert. Generell gilt, dass ENGOs über bessere Zugänge zu diesen Foren als auch zu Ressourcen verfügen, je näher sie in Metropolen wie Peking verortet sind. Dies liegt zum einen an der Konzentration der relevanten Akteure und zum anderen an der Präsenz externer Gelder durch die internationale EZ.⁸ In der folgenden Darstellung der empirischen Ergebnisse dieser Untersuchung wird die Schiefelage zugunsten urbaner ENGOs deutlich.

⁵ Brie/Pietzcker 2004: 17.

⁶ Li 2007: 37.

⁷ The Economist 2008: 65.

⁸ Interview mit Eva Sternfeld, CESDRRC, 21.12.2007. Aus forschungspragmatischen Gründen werden diese negativen Konsequenzen (Entwicklungshilfegeschäft; Abhängigkeit externer Gelder) hier nicht problematisiert.

Urbane Ebene

Urban angesiedelte ENGOs üben ihren Einfluss primär über *Lobbying*-Aktivitäten auf die (politischen) Entscheidungsprozesse aus. Analog zu den vorhandenen Einflusskanälen – gleich gesinnte ENGOs, Kontakte zur Ministerialbürokratie, öffentliches Interesse etc. – wird *Lobbying* in drei Formen angewandt:

- (1) Zunächst besteht formell die Möglichkeit mittels Instrumenten wie Petitionen, Leserbriefen u.ä. die Problemlagen direkt an die Bezirks-, Provinz-, oder Zentralregierung zu adressieren. Dieses *direct Lobbying* gewinnt zunehmend an Bedeutung, da der Zugang zum Internet den Umwelt-Aktivisten die Möglichkeit eröffnet, bspw. durch Onlinepetitionen Sachverhalte ohne großen finanziellen und organisatorischen Aufwand zu artikulieren.⁹ So initiierte Anfang 2002 die vorwiegend *online* agierende ENGO *Green Web* eine Petition gegen den Plan einer vorstädtischen Pekingener Lokalregierung, einen Gebäudekomplex in den benachbarten Vögelhabitaten zu errichten. Innerhalb von weniger als drei Monaten gelang es *Green Web* hunderte von Onlineunterschriften zu sammeln und Petitionsbriefe an zehn Regierungsbehörden zu schicken, unter dessen Druck die Lokalregierung ihre Pläne einstellte.¹⁰
- (2) Umweltpolitische Postulate haben, spätestens im Zuge der Vorbereitungen auf die im Sommer 2008 stattfindenden olympischen Sommerspiele, Eingang in die Entscheidungsforen der zuständigen Ministerien gefunden. So engagierte sich die *State Environmental Protection Agency* (SEPA) als zuständige Umweltschutzbehörde bereits frühzeitig für die Ausrichtung von „Green Olympics“. Eine enge Zusammenarbeit mit der SEPA ist ein bestimmendes Charakteristikum von ENGOs in den Metropolen.¹¹ Neben formalen Konsultationen von Seiten des Ministeriums zu bestimmten Umweltfragen erfährt dieser Kanal über *Inside Lobbying* seine spezielle Bedeutung: Diese Form von Lobbying bezieht sich auf das informelle Abstecken gemeinsamer (Umwelt-) Ziele zwischen Ministerialbeamten und ENGO-Vertretern, die oftmals persönliche Beziehungen zueinander pflegen. Sie bilden eine Allianz gegen die zumeist ablehnende Haltung der politischen Führung, die Wirtschaftswachstum Fragen von Nachhaltigkeit zuweilen vorzieht. Der

⁹ Yang/Calhoun 2008: 79ff.

¹⁰ Yang 2005: 64.

¹¹ Economy 2005: 3.

personalisierte und informelle Einfluss mündet durch diese vertikale Zusammenarbeit mit der SEPA in formelle Strukturen und erhält somit Legitimität gegenüber dem Zentralstaat. Im Rahmen der als Erfolgsmodell in der Politik (-Wissenschaft) diskutierten *Nujiang*-Kampagne gegen die Errichtung eines Staudammprojektes wirkte das *Inside Lobbying* in die SEPA besonders effektiv. Dem Mitgründer einer der ersten *Grassroots*-ENGOS, *Friends of Nature* (FON), Wang Yongchen, gelang es, den SEPA-Abteilungsleiter der Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP), Mu Guangfeng, sowie den Vizedirektor des Amtes, Pan Yue, für die Anti-Staudamm-Bewegung zu gewinnen und somit das Amt gegen die Befürworter des Projektes innerhalb der Regierung zu positionieren.¹²

- (3) Neben den beiden genannten *Lobbying*-Strategien spielt ein weiterer Mechanismus eine mindestens ebenso gewichtige Rolle in der Beeinflussung des politischen Entscheidungsprozesses auf urbaner Ebene: das *Outside-Lobbying*. Diese Form bezieht sich auf die Mobilisierung von Öffentlichkeit für die ENGO-Ziele hauptsächlich über Medien. Viele NGO-Gründer sind oder waren Journalisten und verfügen über Kontakte zu Zeitungen und Rundfunkanstalten. Zu den konkreten Aktivitäten des *Outside-Lobbying* ist insbesondere das Einladen von Journalisten zu gemeinsamen „Runden Tischen“ zu zählen. Dies dient v.a. der Informationsverbreitung aus erster Hand, an der die „investigativen“ Medien besonders interessiert sind.¹³ Die ENGOS profitieren von dem größeren Wirkungsradius über Medienkanäle, seien es Radio oder Fernsehen. Doch auch die Medien erzielen höhere Resonanz durch besser recherchierte Berichterstattung. Die Allianz dieser beiden Akteure erfährt ihre besondere Bedeutung in Anbetracht der Tatsache, dass beide im selben politischen System verortet sind – beide werden von diesem in ihrer Autonomie berührt (vgl. Fazit).¹⁴ In diesem Kontext ist gleichsam die Depolitisierung des staatlichen Duktus als ENGO-Strategie zu nennen. Konkret bedeutet dies, dass der offizielle Tenor von Gesetzesartikeln – bspw. „Environmental Protection is the basic strategy of the state“ – zugunsten von Umweltfragen rhetorisch umgedeutet und dadurch vor den staatlichen Autoritäten legitimiert wird.¹⁵ Auch die Initiierung von akademischen Debatten zu Umweltfragen durch die Einbeziehung der

¹² Büsgen 2006: 29f.

¹³ Ebd.: 31f.

¹⁴ Yang 2005: 56.

¹⁵ Zhu/Ho 2008: 163.

Wissenschaftsgemeinschaft muss als relevante Strategie im Rahmen von *Outside-Lobbying* genannt werden. Kritischen Wissenschaftlern und Experten werden von Seiten der ENGOs Foren – bspw. Konferenzen, Workshops, Seminare – bereitgestellt. Analog zur reziproken Zusammenarbeit mit den Medien profitiert auch die Wissenschaft von einer Allianz mit den ENGOs. Bspw. steigt die Reichweite ihrer Fachpublikationen.¹⁶

Wie oben dargestellt, wird deutlich, dass urban agierende ENGOs grundsätzlich im Vorteil gegenüber ruralen ENGOs sind. Durch die Konzentration von Akteuren aus Politik, Wirtschaft, Medien, Wissenschaft, aber auch der Zivilgesellschaft, ist insbesondere der Zugang zu *Expertise* gegeben. Dies bezieht sich v.a. auf die Möglichkeit für ENGOs, sich sowohl hinsichtlich ihres Organisationsapparates als auch der fachlichen Professionalisierung weiterzubilden.

Des Weiteren ermöglicht die Konzentration dieser vielfältigen Segmente die Bildung von *Netzwerken* und Allianzen. Die relativ kleine und überschaubare ENGO-Szene, die ohnehin vornehmlich in den urbanen Gebieten verortet ist, vernetzt sich in zunehmendem Maße auch über halbstaatliche GONGOs wie die *China Association for NGO Cooperation* (CANGO) oder die *All-China Environmental Foundation* (ACEF), die in vielen Fällen die Funktion einer Koordinierungsstelle übernehmen.¹⁷ Im Rahmen der von CANGO koordinierten *26-degree*-Kampagne schlossen sich beispielsweise sechs ENGOs erfolgreich zusammen.¹⁸ Die Vorteile von Netzwerkbildung liegen v.a. im gegenseitigen Lernen – sektorale Konkurrenz ist nicht gegeben – und der größeren Mobilisierungspotenziale als dies bei individuellen Kampagnen der Fall wäre.¹⁹

¹⁶ Büsgen 2006: 32.

¹⁷ Lee 2007: 287.

¹⁸ Dies waren CANGO, Global Village of Beijing, World Wide Foundation for Nature in China, Friends of Nature, Institute of Environment and Development sowie Green Earth Volunteers. Der Zusammenschluss dieser sechs ENGOs warb in den Sommermonaten 2004 und 2005 dafür, die Klimaanlage in Peking auf 26 Grad zu erhöhen. Nach erfolgreicher Durchführung dieser Kampagne erließ die Regierung eine Anordnung, derzufolge Klimaanlage in öffentlichen Gebäuden eine Temperatur von 26 Grad nicht unterschreiten dürfen. Interview mit Eva Sternfeld, CESDRRC, 21.12.2007. Vgl. auch Lehrack 2006: 19.

¹⁹ Interview mit Dorit Lehrack, CANGO, 13.12.2007.

Rurale Ebene

Im Gegensatz dazu sind ENGOs, die auf ruraler Ebene agieren, mit anderen Bedingungen konfrontiert, die sie per se strukturell sowohl gegenüber den urbanen und internationalen ENGOs als auch gegenüber dem Zentralstaat benachteiligen. Neben dem Mangel an Öffentlichkeit, bedingt durch die große Entfernung zu den Metropolen, leiden sie unter dem geringen Grad an Professionalisierung. Selbst die größten ENGOs in den Metropolen an der Ostküste, wie z.B. *Global Village of Beijing* (GVB), verfügen über durchschnittlich nicht mehr als 20 festangestellte Mitarbeiter, so dass ein Großteil der operativen Tätigkeiten vornehmlich von Freiwilligen und direkt Betroffenen durchgeführt werden muss.²⁰ Der Mangel an Expertise – von Fundraising bis Öffentlichkeitsarbeit – führt dazu, dass sich ENGOs auf dem Land eigener, oftmals spontaner und kreativer Lösungen, behelfen müssen.

Obwohl die chinesische ENGO-Landschaft einschließlich der sie behandelnden Literatur ihren Fokus auf Südwestchina – dabei insbesondere Yunnan – setzen, gilt es zu bedenken, dass ähnliche Bedürfnisse und Entwicklungen auch in anderen Regionen des ruralen China zu finden sind, auch wenn sie sich in weiten Teilen des Landes noch in ihren Anfängen befinden.²¹ Die Ursachen dafür sind vielfältiger Natur (Geographie, Demographie, nationale und internationale Aufmerksamkeit), werden hier jedoch aus forschungspragmatischen Gründen nicht weiter behandelt.

Dennoch wurden grundlegende Strategien identifiziert, die auf den ruralen Kontext allgemein übertragbar sind. In einem der Leitinterviews wurde eine Strategie hervorgehoben, die sich am ehesten als „*Stellvertreterstrategie*“ bezeichnen lässt. Konkret bedeutet dies, dass eine lokale ENGO ihre Kritik an einer Problemlage nicht direkt gegenüber der, für die Behebung der Situation verantwortlichen, Lokalregierung artikuliert, sondern an ENGOs in anderen Orten weiter trägt, die das Problem dann stellvertretend an die entsprechende Lokalregierung adressiert. Somit entgehen beide ENGOs direkten negativen Konsequenzen von Seiten der lokalstaatlichen Autoritäten.²²

Neben dieser Form von „Nachbarschaftshilfe“ sind rurale ENGOs besonders über *Outside-Lobbying*-Strategien engagiert. Dies liegt darin begründet, dass sie sich sowohl

²⁰ Yang 2005: 62.

²¹ Interview mit Thomas Heberer, Ostasien-Institut Universität Duisburg-Essen, 29.11.2007.

²² Ebd.

gesamtnational als auch international als nicht ausreichend beachteter Teil der Gesellschaft fühlen. Besonders ragt in diesem Zusammenhang die mangelnde Kenntnis seitens der Lokalregierungen über das Vorhandensein und über die Bedeutung von ENGOs heraus. Dies führt in vielen Fällen dazu, dass die eigentlichen Umweltbelange unzureichend angegangen werden, da sich beide Akteure in der Problembearbeitung „im Wege stehen“.²³

Folglich spielt auch auf dieser Ebene die *Netzwerkbildung* eine essentielle Rolle für die Überlebensfähigkeit und Stärkung von ENGOs. Im Unterschied zur urbanen Ebene sind die ENGOs hier insbesondere darauf bedacht, von erfahrenen ENGOs, die vornehmlich in den Metropolen arbeiten, zu lernen, um dadurch vor allem ihre organisationstechnischen Defizite aufzuholen.²⁴

Internationale Ebene

Im Gegensatz zu den verschiedentlich im Land verteilten chinesischen ENGOs haben internationale ENGOs, die nicht nur in China arbeiten, ihren Standort überwiegend in den chinesischen Metropolen. Als nicht-chinesischer Akteur zeichnen sie sich vor allem durch ein *zurückhaltendes Auftreten* aus. Das bedeutet, dass sie sich in der Durchführung und Artikulation von Vorschlägen v.a. zu großen Kampagnen zurückhalten müssen, um nicht dem Vorwurf direkter Einflussnahme und des „Importes“ vermeintlicher Umweltprobleme ausgesetzt zu werden, die der Zentralstaat in dem Maße nicht wahrnimmt. Weiterhin wird dadurch vermieden, dass die Agenden chinesischer ENGOs durch externe Einflussnahme delegitimiert werden. Folglich setzen internationale ENGOs im Rahmen ihrer Kampagnen diejenigen Projekte durch, die auch mit den Zielen und Interessen der chinesischen Regierung kompatibel sind.²⁵

Deshalb agieren internationale ENGOs primär als *Financier* und Promoter von Umweltprojekten, Auch die o.g. CANGO profitiert davon. Ferner zählt die Bereitstellung von *Expertise* zu den vornehmlichen Aufgaben der internationalen ENGOs.²⁶ Es ist festzuhalten, dass ihre unparteiische Position und der damit einhergehende Einflussradius nicht unterschätzt werden sollten. De facto fungieren sie oftmals als Transmissionsriemen der jeweiligen Interessenlagen zwischen chinesischen ENGOs und der Zentralregierung. Die

²³ Ebd.

²⁴ Cooper 2006: 126.

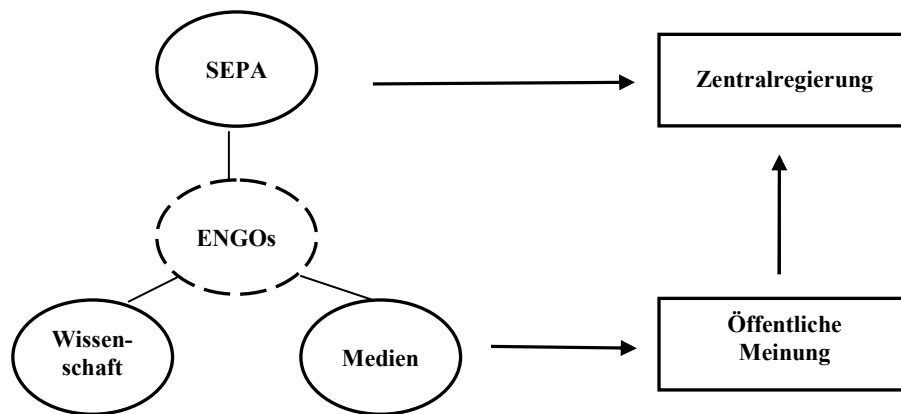
²⁵ Interview mit Eva Sternfeld, CESDRRC, 21.12.2007.

²⁶ Interview mit Dorit Lehrack, CANGO, 13.12.2007.

Kanalisation der Interessen an beide Akteure stellt eine Brückenfunktion dar, welche die internationalen ENGOs nicht verlieren wollen.²⁷

Ohne den Einfluss internationaler ENGOs als relevante Akteure im (politischen) Entscheidungsprozess zu schmälern, wird deutlich, dass die horizontale und vertikale Netzwerkbildung als gemeinsame Schnittmenge zwischen urbaner und ruraler Ebene eine zentrale Strategie der chinesischen ENGO-Szene darstellt. Diese wird anhand der *Nujiang*-Kampagne kurz exemplifiziert:

Abbildung 1: Multi-institutionelle Netzwerkbildung



Quelle: Eigene Darstellung nach Büsgen 2006: 29.

Im Sommer 2003 präsentierte die Provinzregierung von Nujiang der Öffentlichkeit den Plan für den Bau eines 13-Stufen-Staudamms am Fluss *Nujiang*. Der Staudamm stieß bei der SEPA auf Kritik hinsichtlich seiner biologischen, geologischen und sozialen Verträglichkeit. Basierend auf einer positiven Beurteilung durch eine von der Provinzregierung selbst beauftragten Expertenkommission wurde der Protest legitimiert. Als Reaktion darauf formierte sich eine Koalition von NGOs, bestehend sowohl aus lokalen ENGOs aus der Provinz Yunnan als auch aus Pekinger ENGOs, die sich in den darauf folgenden Monaten auf verschiedene Weisen dem Staudammprojekt widersetzte und seine Aussetzung erreichte.²⁸

Die ENGOs waren der Impulsgeber der Kampagne, die in einer Allianz, bestehend aus den Segmenten ENGOs, kritische Wissenschaft, Medien und Umweltbehörde, Druck auf die

²⁷ Interview mit Christine Warmer, Shining Stone Community Action, 20.12.2007.

²⁸ Büsgen 2006: 21 ff.; Litzinger 2007.

Zentralregierung ausübten, die dieses Staudamm-Projekt daraufhin aufschob. Den ENGOs kam dabei eine zentrale Bedeutung zu, da sie innerhalb des Quartetts sicherlich als schwächster Akteur fungierten, gleichzeitig aber das stärkste Bindeglied zwischen diesen darstellten. Ohne den Einsatz der ENGOs wäre das Staudammprojekt wohl kaum eingestellt worden.

2.4 Fazit: ENGOs haben Einfluss

Die empirische Analyse hat gezeigt, dass chinesische ENGOs über Einfluss verfügen und diesen inkrementell nutzen. Dies muss jedoch differenziert betrachtet werden. Während das Interesse an der Aufarbeitung von Umweltproblemen durch Zusammenarbeit mit ENGOs auf der zentralstaatlichen Ebene durchaus besteht – Integration in staatliche Struktur ermöglicht Kontrolle –, ist der lokale Staat von den Einzelinteressen lokaler Funktionäre geprägt, da deren lokale oder persönliche Interessen oftmals mit denen der ENGOs konfliktieren.

Unter Einbezug des chinesischen NGO-Verständnisses, wonach NGOs in das autoritäre Staatsmodell eingebettet sind, wurden insbesondere zwei Elemente identifiziert, die jenen Einfluss entscheidend determinieren: *Netzwerkbildung* und *Lernen*. Zum einen ist deutlich geworden, dass das horizontale und vertikale Eingehen von Allianzen nicht nur die Reichweite und somit Rezeption von Umweltbelangen erhöht, sondern auch Konkurrenzsituationen in der noch sehr heterogenen ENGO-Landschaft minimieren kann. Die Bekämpfung der eigentlichen Umweltprobleme, der sich die ENGOs originär verschrieben haben, kann davon nur profitieren. Zum anderen hat sich der Wert von Lernprozessen – Professionalisierung durch Expertisegewinn –, insbesondere auf lokaler Ebene, als unabdingbare Komponente für die Überlebensfähigkeit der ENGOs erwiesen. Ohne das notwendige Fachwissen – ob inhaltlich oder organisationstechnisch – können weder Umweltthemen ausreichend artikuliert, noch Öffentlichkeitskampagnen durchgeführt werden.

Neben diesen den ENGOs zuzuschreibenden Charakteristika wirken sich darüber hinaus das Aufkommen des Internet als strategisches Instrument sowie das sich im Kontext der Olympiarausrichtung entwickelnde Umweltbewusstsein (auch auf Druck internationaler Öffentlichkeit) als begünstigende Faktoren für die ENGO-Arbeit aus.

In Anlehnung an den Auftrag des BMZ, Handlungsempfehlungen an die deutsche EZ zu formulieren, bergen die vorliegenden Ergebnisse Implikationen für weiteren politikwissenschaftlichen Forschungsbedarf: Umweltinitiativen sind international spätestens seit der Vorstellung der Ergebnisse des *UN International Panel on Climate Change* (IPCC) im Frühjahr 2007 auf der internationalen Agenda. Dieser Trend spiegelt sich ebenso in der chinesischen ENGO-Szene wider, wobei die empirische Analyse aus demokratietheoretischer Sicht auf zweierlei *spill-over*-Effekte aufmerksam macht: Zum einen können andere Akteursgruppen – wie z.B. die homolog eingebetteten Medien – als auch (soziale) Politikfelder von den Erfolgen der ENGO-Bewegung profitieren, indem verwandte Themen in der öffentlichen Debatte behandelt und dem Zentralstaat gegenüber artikuliert werden. Aktuelle Beispiele hierfür wären Fragen nach den Rechten von Arbeitsmigranten oder die Rechtssicherheit von Prostituierten.

Zum anderen können die ENGOs sowie die Umweltbewegung sowohl als Ort als auch als Agent politischen Wandels begriffen werden:

“Emerging from interactions with politics and other fields, ENGOs constitute a new field where citizens may practise political skills, organize and participate in civic action, and test political limits. (...) This new generation, the reform cohort, differs from earlier generations (such as the Cultural Revolution generation) in that they have not been involved in radical social activism. Environmentalism gives them an opportunity to participate in social causes, albeit through less radical means.”²⁹

Der traditionell lineare politische Willensbildungsprozess, der bislang von dem Zentralstaat *top-down* artikuliert und durchgesetzt wurde, kann von der v.a. auf *bottom-up*-Kampagnen basierenden Umweltbewegung zumindest tangiert werden.

2.5 Handlungsempfehlungen

Angesichts der oben beschriebenen Schiefelage zugunsten urbaner ENGOs beziehen sich die vier nachstehenden Handlungsempfehlungen an die deutsche EZ primär auf die Unterstützung von ENGOs auf lokaler Ebene. In Anlehnung an das vom Deutschen Institut für

²⁹ Yang 2006: 65.

Entwicklungspolitik konzipierten „Ankerkonzept“ muss diese Justierung hinsichtlich ihrer überregionalen Implikationen betrachtet werden – sowohl aus Geber- als auch Nehmerperspektive.³⁰

➤ ***Capacity Building: Stärkerer Fokus auf die lokale Ebene***

Zwar ist die deutsche EZ – vertreten durch das Centrum für Internationale Migration und Entwicklung (CIM) und die Internationale Weiterbildung und Entwicklung (InWent) – bereits in *Capacity Building*-Maßnahmen in China erfolgreich engagiert, dennoch wird die lokale Ebene in diesem Zusammenhang weithin vernachlässigt. Diese sollte daher stärker in den Fokus gerückt werden, da es den lokalen ENGOs häufig an dem notwendigen Know-how fehlt. Mithilfe von Seminaren, Workshops, Informationsveranstaltungen etc. kann dem entgegengewirkt, kann die lokale Ebene gestärkt werden. Sicherlich ist ein solcher Ansatz aufgrund der fehlenden Sichtbarkeit deutscher EZ-Anstrengungen nach außen schwer vermittelbar, in Anbetracht der oben dargelegten Ergebnisse stellt er dennoch einen Handlungsimperativ dar.

➤ ***Dialogforum: Förderung des Dialoges zwischen lokalen Regierungen und lokalen ENGOs***

Lokalen Regierungen sind die Tätigkeiten und der Nutzen von ENGOs weitgehend unbekannt. Deshalb gilt es den lokalen Entscheidungsträgern die Potenziale und den Mehrwert von ENGOs näher zu bringen. Die deutsche EZ sollte deshalb ein Dialogforum – „Runder Tisch“ – auf dieser Ebene initiieren, welches einen formellen Rahmen zum Meinungs- und Informationsaustausch schaffen könnte. In welcher Form dies geschieht – Errichtung eines Internetportals, Auszeichnung von Modelldialogforen, etc. – bedarf kontextspezifischen Wissens. Folglich könnte primär das chinesische Ministerium für Zivilverwaltung als Ansprechpartner kontaktiert werden, um einen solchen Dialog im Sinne gegenseitiger „Aufklärungsarbeit“ zu fördern.

³⁰ Das DIE bezeichnet diejenigen Länder aus der Entwicklungsregion als Ankerländer, denen aufgrund ihrer Größe eine herausragende politische und ökonomische „Lokomotivfunktion“ für die jeweilige Region zukommt. Vgl. Stamm 2004: 10.

➤ ***Keine selektive Auftragsvergabe***

Im Gegensatz zu den meisten internationalen Gebern vor Ort wird die deutsche Projektdurchführung – d.h. vornehmlich durch die GTZ – dadurch charakterisiert, dass vorzugsweise Akteure der Wirtschaft oder Privatpersonen einbezogen werden. Unabhängig von den Gründen (fehlender Blick für die politische Lage; Vermeiden direkter Konflikte mit der Regierung etc.) werden lokale NGOs vor diesem Hintergrund stark vernachlässigt. Gerade diese jedoch sind auf Expertise und projektbasierte Zusammenarbeit angewiesen.

Um dem entgegenzuwirken wird empfohlen, bei der Vergabe von Aufträgen an deutsche Durchführungsorganisationen stärker die Einbindung chinesischer ENGOs in der Projektdurchführung festzuschreiben. Dies könnte u.a. durch eine engere Zusammenarbeit mit den politischen Stiftungen und/oder InWent geschehen. Deren Beauftragung könnte eine Konkurrenzsituation unter den deutschen Durchführungsorganisationen schaffen, in Folge dieser die GTZ im Idealfall der Kritik Rechnung tragen müsste.

➤ ***Umweltpreis „Greenovation China“***

Zuletzt wird empfohlen, einen Umweltpreis („Greenovation China“) einzurichten, der jährlich an Städte verliehen wird, die im Umweltsektor und in der Zusammenarbeit mit ENGOs besonders innovativ und vorbildlich arbeiten. Das BMZ sollte dabei als Ideengeber und Promoter agieren, während das dafür verantwortliche Umweltamt SEPA zusammen mit CANGO und in Kooperation mit einer größeren ENGO (bspw. GVB) die Finanzierung übernehmen könnte.

In Anbetracht der Tatsache, dass die SEPA bereits ähnliche Preise an Umwelt-Modellstädte verleiht, muss bei der Errichtung von „Greenovation China“ der Nachhaltigkeitsaspekt stärker beachtet werden als dies bislang der Fall ist. Wie bereits bei einigen SEPA-Auszeichnungen zu beobachten, besteht die Gefahr, dass nach Erhalt des Preises die gewürdigten Leistungen (sprich Umweltmaßnahmen) wieder verebben.

Literatur:

- Brie, Maria/ Pietzcker, Hagen (2004), NGOs in China. Die Entwicklung des Dritten Sektors. WZB-Discussion Paper. Berlin.
- Büsgen, Michael (2006), NGOs and the search for Chinese civil society environmental non-governmental organisations in the Nuijiang campaign, The Hague: Institute of Social Studies.
- Cooper, Caroline M. (2006), 'This is Our Way In': The Civil Society of Environmental NGOs in South-West China, in: *Government and Opposition*, 1 (2006): 109-136.
- The Economist (2008), The Internet in China. Alternative Reality, in: *The Economist*, February 2nd 2008: 65-66.
- Lee, Seungho (2007), Environmental Movements of Social Organisations in Shanghai, in: *China Information*, 21 (2007) 2: 269-295.
- Lehrack, Dorit (2006), Environmental NGOs in China. Partners in Environmental Governance. Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung.
- Li, Zhenyu (2007), China's Grassroots Get Deeper, in: *EJ Magazine* (Spring 2007): 37.
- Litzinger, Ralph (2007), In Search of the Grassroots: Hydroelectric Politics in Northwest Yunnan, in: Perry, Elizabeth J./Goldman, Merle (eds.), *Grassroots Political Reform in Contemporary China*, Cambridge/Mass, London: 282-299.
- Mathews, Jessica (1997), Power Shift: The Rise of Global Civil Society, in: *Foreign Affairs* 76 (January-February 1997): 50-66.
- Stamm, Andreas (2004), Schwellen- und Ankerländer als Akteure einer globalen Partnerschaft, Discussion-Paper 1/2004, Bonn: Deutsches Institut für Entwicklungspolitik.
- Yang, Guobin (2005), Environmental NGOs and Institutional Dynamics in China, in: *The China Quarterly* (2005) 181: 46-66.
- Yang, Guobin/Calhoun, Craig (2008), "Of Seven Mouths and Eight Tongues": Media, Civil Society, and the Rise of a Green Public Sphere, in: Ho, Peter/Edmonds, Richards (2008), *China's Embedded Activism. Opportunities and constraints of a social movement*. London, New York: 67-88.
- Zhu, Jiangang/Ho, Peter (2008), Not Against the State, Just Protecting Residents' Interests: An Urban Movement in a Shanghai Neighborhood, in: Ho, Peter/Edmonds, Richards, *China's Embedded Activism. Opportunities and constraints of a social movement*. London, New York: 151-169.

3. Konflikte und Konfliktmanagement in der VR China am Fallbeispiel Wasser

Thomas Katz, Schiller Metran, Julie Tomaszewski, Insa Wiegrefe

3.1 Einleitung

Die nachholende Entwicklung und der kontinuierliche wirtschaftliche Fortschritt der VR China seit der eingeleiteten Reformpolitik Ende der 70er Jahre ist zunehmend gekennzeichnet von einer verheerenden Umweltzerstörung, die eine ernst zu nehmende Herausforderung für die Stabilität der chinesischen Gesellschaft darstellt.

Insbesondere Wasserverschmutzung und Wasserknappheit gehören neben der Luftverschmutzung, der Abfallentsorgung und dem Verlust von Ackerland und Bodenqualität zu den Hauptumweltproblemen in China, wobei die einzelnen Bereiche unterschiedlich stark korrelieren und daher nicht klar voneinander abzugrenzen sind.³¹

Vor diesem Hintergrund werden im Folgenden bereits bestehende Konflikte und zukünftige Konfliktpotenziale, die durch Wasserknappheit und -verschmutzung in China hervorgerufen wurden bzw. werden könnten, herausgearbeitet. Der Fokus ist dabei insbesondere auf das Konfliktmanagement der Hauptakteure gerichtet, was am Beispiel des Tai-Sees analysiert wird, um anschließend aus den hieraus resultierenden Problemen Handlungsempfehlungen für die deutsch-chinesische Entwicklungszusammenarbeit (EZ) abzuleiten.

3.2 Wasserprobleme als Destabilisierungsfaktor

Laut UNO-Angaben ist China eines der Länder mit den weltweit niedrigsten Wasserressourcen pro Kopf, die zudem klimatisch und geographisch bedingt ungleich verteilt sind. Während mehr als 80% der Wasservorkommen auf die Yangzi-Region und den Süden entfallen, besteht vor allem in Nordchina, wo ca. 550 Millionen Menschen leben und sich die wichtigsten Schwerindustriezentren sowie ein Großteil der landwirtschaftlichen Flächen

³¹ Vgl. Heberer/Senz 2007: 2.

befinden, ein chronischer *Wassermangel*.³² Hinzu kommt, dass in ca. 400 Städten das Grundwasser schneller genutzt wird als sich neues bilden kann, sodass der Grundwasserspiegel stetig sinkt.³³

Ein weiteres Problem stellt die drastische *Wasserverschmutzung* durch die Einleitung ungeklärter Abwässer und die Abschwemmung von Düngemitteln und Pestiziden dar. So leidet etwa die Hälfte der 660 statistisch erfassten Städte in China (darunter über 170 Millionenstädte) unter stark verschmutztem Grundwasser.³⁴ Der nationalen Umweltbehörde SEPA (*State Environmental Protection Administration*) zufolge sind ca. 70% der chinesischen Flüsse ungeeignet für die menschliche Nutzung und sechs der neun größten natürlichen Seen dermaßen verseucht, dass eine Wasseraufbereitung nicht möglich ist.³⁵ Die Schätzungen über die Anzahl der Menschen, die landesweit keinen Zugang zu sauberem Trinkwasser haben, divergieren zwischen 340 Millionen (SEPA) und 700 Millionen Menschen (Weltbank).³⁶

Angesichts dieser Tatsachen ergeben sich verschiedene Konfliktpotenziale, die auch von der chinesischen Regierung verstärkt als Sicherheitsrisiko wahrgenommen werden. „Das Umweltproblem ist eine der Hauptursachen, die heute die nationale Sicherheit und die soziale Stabilität beeinflussen. [...] Die größte Sorge mache ich mir um unser Wasser. Wassermangel und Wasserverschmutzung bedrohen die Wirtschaftsentwicklung, die Stabilität der Gesellschaft und die Gesundheit der Menschen“,³⁷ so der stellvertretende Minister der SEPA, Pan Yue.

³² Vgl. Sternfeld 2006: 29.

³³ Vgl. Heymann 2006: 8.

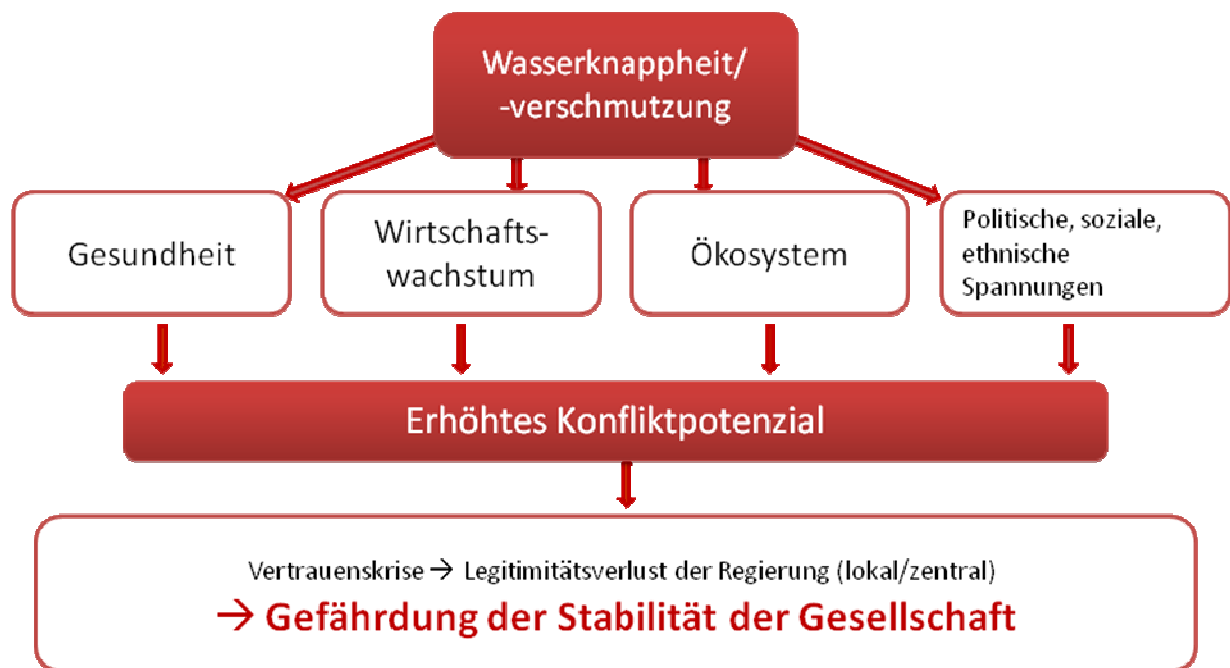
³⁴ Vgl. Heymann 2006: 8.

³⁵ Vgl. Sternfeld 2006: 29.

³⁶ Vgl. Heymann 2006: 8.

³⁷ Zitiert nach Denker 2006: 9.

Abbildung 1: Konflikte und Konfliktpotenziale



Quelle: Eigene Darstellung.

Das Konfliktpotenzial zeichnet sich zum einen in den neuerdings vermehrt auftretenden *Gesundheitsschäden*, wie z.B. den gestiegenen Krebsraten, ab, da der Mangel an ausreichender und für die Betroffenen bezahlbarer medizinischer Versorgung zu wachsender Unzufriedenheit innerhalb der Bevölkerung führt und sich immer öfter in sozialen Unruhen entlädt.³⁸

Zum anderen bedrohen Wassermangel und -verschmutzung langfristig gesehen das *Wirtschaftswachstum*. Schätzungen zufolge betragen die Kosten der Umweltzerstörung etwa 8% bis 13% des BIP - dies entspricht dem jährlichen Wirtschaftswachstum Chinas.³⁹ Von diesen umweltinduzierten Gesamtkosten waren im Jahre 2004 56% auf Wasserverschmutzung zurückzuführen.⁴⁰ Der zu erwartende weitere Anstieg der Umweltkosten könnte das Wirtschaftswachstum deutlich reduzieren und somit zu einem erhöhten Konfliktpotenzial

³⁸ Vgl. Denker 2006: 2.

³⁹ Vgl. Heberer/Senz 2007: 3.

⁴⁰ Vgl. Weltbank 2007: 2.

beitragen, da laut Denker „für die Erhaltung der sozialen Stabilität [...] ein Wirtschaftswachstum von ca. 7% als erforderlich angesehen“⁴¹ wird.

Des Weiteren haben sowohl Wassermangel als auch -verschmutzung verheerende Auswirkungen auf das *Ökosystem*. Durch Desertifikation, Dürre und Verschmutzung verliert China in schnellem Tempo Acker- und Weideland. Neben dem Verlust der landwirtschaftlichen Erträge kann auch die Reduzierung der Fischbestände durch verseuchte Gewässer, besonders im ländlichen Raum, zu einer massiven Beeinträchtigung der Grundnahrungsmittelversorgung führen. Hierdurch können bereits bestehende *politische und soziale Spannungen*, wie z.B. die vorhandenen Stadt-Land-Disparitäten, verstärkt werden. In einem großen Teil der Siedlungsgebiete ethnischer Minderheiten besteht darüber hinaus, insbesondere durch die Einwanderung von Han-Chinesen, ein verstärktes Konfliktpotenzial um die schrumpfenden Ressourcen. Daher ist davon auszugehen, dass die Wasserproblematik zukünftig zu einem Anstieg *ethnischer Konflikte* führt, wenn die Regierung nicht in der Lage sein sollte, Lösungen für die entsprechenden Probleme zu finden.⁴²

Vor diesem Hintergrund befürchtet die Regierung eine wachsende politische Mobilisierung der Bevölkerung. Denn mit steigendem (Un-)Rechtsbewusstsein wächst auch der Unmut über die mangelnde Umsetzung von Umweltgesetzen. Verdeutlicht wird dies durch steigende Protestzahlen, die immer häufiger im Zusammenhang mit Umweltschäden stehen. Laut Zhou Shengxian, einem der führenden Umweltbeauftragten Chinas, waren im Jahr 2005 51.000 Proteste zu verzeichnen, die im Zusammenhang mit Umweltverschmutzung standen.⁴³ Proteste werden jedoch erst dann zu einer sicherheitspolitischen Herausforderung, wenn sie eine systemdestabilisierende Form annehmen, d.h. dass sie „[...] nicht auf einer singulären (fallspezifischen) Unzufriedenheit in der Bevölkerung basieren, sondern getragen sind von der Annahme eines gravierenden, generellen Versagens eines erheblichen Teils der politischen Führung.“⁴⁴ Dies kann einen prinzipiellen Vertrauensverlust in die staatlichen Steuerungsorgane und Lösungskapazitäten bewirken und somit zu einer Vertrauenskrise führen. Damit wären die Legitimität der Regierung sowohl auf lokaler als auch auf zentraler Ebene und eben auch die Stabilität der Gesellschaft bedroht.

⁴¹ Denker 2006: 9.

⁴² Heberer/Senz 2007: 5ff.

⁴³ Economy 2007.

⁴⁴ Heberer/Senz 2007: 9.

3.3 Der Tai-See-Konflikt

Für die Analyse des Konfliktmanagements in China wird im Folgenden das Fallbeispiel des Tai-Sees exemplarisch für die Konflikte, die im Zusammenhang mit der Wasserproblematik stehen, angeführt.

Der Tai-See ist Chinas drittgrößter Süßwassersee mit einer Gesamtfläche von ca. 2400 km². Der See ist das zentrale Trinkwasserreservoir für über 30 Mio. Menschen und fungiert als Industriegewässer und Fischfanggebiet.

Durch jahrelange industrielle Verschmutzung kam es im Mai 2007 zum Ausbruch einer Blaualgenpest, die den Zusammenbruch der Trinkwasserversorgung verursachte. „Die Plage führte dazu, dass in diesem Sommer zwei Millionen Menschen in der Stadt Wuxi für Tage ohne Trinkwasser waren.“⁴⁵ Der dadurch ausgelöste Konflikt um die knappe Ressource Wasser zeigte sich vor allem darin, dass die Menschen auf aufbereitetes Trinkwasser zurückgreifen mussten, welches in Wuxi allerdings schnell ausverkauft war, sodass es zu Unruhen kam. Diese Unruhen wurden dadurch verschlimmert, dass sich der ärmere Teil der Bevölkerung kein abgepacktes Trinkwasser leisten konnte und somit gezwungen war, das augenscheinlich verschmutzte Wasser weiterhin zu trinken. Darüber hinaus verstärkt die Verschmutzung des Sees die ohnehin schon vorhandenen Differenzen bezüglich der Ressourcennutzung zwischen Industrie, Landwirtschaft und Fischerei.

Das Konfliktpotenzial innerhalb der Gesellschaft dürfte sich in den nächsten Jahren signifikant erhöhen. Gerade das Erkranken aufgrund des Konsums von verschmutztem Wasser geht oft langsam und schleichend vor sich. Nach Schätzungen der Weltgesundheitsorganisation erkrankten in China jedes Jahr etwa zwei Millionen Menschen an Krankheiten, die von verschmutztem Wasser verursacht werden.⁴⁶

Ironischerweise wurde die Stadt Yixing, die am Nordufer des Sees liegt, unmittelbar vor dem Ausbruch der Algenplage offiziell von der Umweltbehörde SEPA zur Nationalen Umwelt-Modellstadt gekürt. Dies geschah trotz der Tatsache, dass etwa 1.000 Industrieunternehmen der Stadt Yixing zu den Hauptverschmutzern des Tai-Sees gehören. Bezogen auf die oben

⁴⁵ Kolonko, 06.07.2007.

⁴⁶ Kolonko, 06.07.2007.

dargestellten Zusammenhänge sind es gerade solche Widersprüche, die zu gefährlichen Vertrauenskrisen der Bevölkerung gegenüber der Regierung führen können.

3.4 Das chinesische Konfliktmanagement im Wassersektor

Durch eine systematische Auswertung des Umgangs mit dem Tai See-Konflikt, welcher beispielhaft für weitere, durch akute Wasserverschmutzung ausgelöste Konflikte der letzten Jahre ist, lässt sich ein komplexes Zusammenspiel verschiedener Akteure (Industrie, Lokal- und Zentralregierung) erkennen, das die Konfliktlösung erschwert.

Bei der Analyse des Konfliktmanagements in China ist zunächst zu beachten, dass die staatlichen Prioritäten Stabilität und Wachstum das Handeln der beteiligten Akteure maßgeblich beeinflussen und steuern. Des Weiteren ist ein im zeitlichen Verlauf sehr unterschiedliches Verhalten der Akteure zu beobachten, das sich in verschiedenen Strategien und Maßnahmen niederschlägt. So versuchen lokale Akteure häufig vor dem eigentlichen Ausbruch eines Konflikts durch gezielte Repressions- und Korrumpierungsstrategien auf Einzelpersonen, die auf eine Konfliktgefahr hinweisen möchten, einzuwirken.⁴⁷ Diese Strategien, wie etwa Erpressung, Bedrohung, körperliche Misshandlung oder aber Verhaftung, zielen insbesondere darauf ab, einer eventuell aufkommenden Gruppendynamik entgegenzuwirken. Diese bereits sehr früh einsetzenden Maßnahmen sind explizit in das gegenwärtige Konzept des chinesischen Konfliktmanagements einzubeziehen.

Die entscheidenden Akteure, welche vor Ausbruch des Konflikts in Erscheinung treten, sind die Lokalregierung und die Industrie, die in zum Teil sehr intensiven und komplexen Beziehungen zueinander stehen. Insbesondere die Konzepte des *state capture*, die Einflussnahme von Unternehmen auf die Lokalregierung zu ihren Gunsten, und der *lokale Protektionismus*, der Schutz örtlicher Unternehmen durch die Lokalregierung, sind hier zu nennen. Dieser Schutz äußert sich u.a. darin, dass bei Verstößen gegen bestehende Umweltauflagen häufig keine Sanktionierung erfolgt. Nach Ausbruch der Blaualgenpest im Tai-See bzw. zu Beginn des Konflikts wurde durch die Lokalregierung eine „Verschleierungsstrategie“ betrieben. So wurde die Eutrophierung des Sees zunächst als Naturkatastrophe deklariert und später erst unter öffentlichem Druck eingeräumt, dass es sich um eine von Menschen verursachte Katastrophe handelte.⁴⁸ Äußerungen wie diese führen

⁴⁷Vgl. Deutsche Welle World, 08.11.2007.

⁴⁸Vgl. Ma 2007.

zum Vertrauensverlust der Bevölkerung in die Regierung, weil offensichtliche Tatsachen verschleiert werden und die Auffassung, dass ein erheblicher Teil der politischen Führung versagt hat, verstärkt wird.

Nach Ausbruch von Unruhen und einer zunehmenden Öffentlichkeit kommt mit der Zentralregierung ein weiterer Akteur ins Spiel. Diese entsendet bei Konfliktfällen und im Falle von lokalen Skandalen oftmals hochrangige Funktionäre, um Solidarität und Bürgernähe zu zeigen und auf diesem Weg lokal Vertrauen zu generieren. Der lokale Staat bemüht sich dann ebenfalls mittels eines langsam anlaufenden Krisenmanagements eine Situation unter Kontrolle zu bekommen. Überdies werden die vermeintlich Schuldigen einer Katastrophe schnell ausgemacht und bestraft, wobei das staatliche Vorgehen nur selten transparent ist. Finanzierungskonzepte, die der Sanierung der verschmutzten Gebiete dienen, werden zumeist rasch aufgestellt und bewilligt. Im Falle des Tai-Sees bestand das Konfliktmanagement vorrangig in der Wasserrationierung und der Verhinderung von Panikkäufen. Der Betrag, der zur Sanierung des Sees bereitgestellt wurde, belief sich laut staatlichen Medienberichten auf die Rekordsumme von 10 Milliarden US-Dollar.⁴⁹

Das chinesische Konfliktmanagement im Umweltbereich weist letztendlich starke Tendenzen in Richtung Deeskalation auf und wirkt in erster Linie passiv, was besonders daran zu erkennen ist, dass oft nur unter Druck und bei erheblichem öffentlichen Interesse reagiert wird. Besonders die Implementierung langfristig angelegter konfliktverhindernder Strategien ist noch schwach ausgebildet. Auch die Weltbank konstatiert daher: „The past practice in water emergency management in China shows that the main focus of local government has been on mitigation after an incident.“⁵⁰

3.5 Analyse der Probleme des chinesischen Konfliktmanagements im Wassersektor

Die Problemfelder in Chinas Wasserkonfliktmanagement sind vielfältig. Häufig bedingen oder verstärken sie sich gegenseitig, was die konkrete Analyse der Probleme und deren Lösung erschwert. Obgleich die Problembereiche nicht eindeutig voneinander zu trennen sind, haben sich die hier folgenden als besonders hinderlich für das chinesische Konfliktmanagement erwiesen.

⁴⁹ Vgl. german.china.org.cn, 01.11.2007.

⁵⁰ Vgl. Weltbank 2007.

➤ ***Interessenkonflikt: Umwelt vs. Wachstum***

Trotz der ambitionierten Ankündigungen im 11. Fünf-Jahres-Plan im März 2006, die ökologische Nachhaltigkeit der Entwicklung in den Vordergrund zu rücken, wirkt auch 2008 die staatliche politische Priorität des Wirtschaftswachstums einem nachhaltigen Wasserkonfliktmanagement entgegen. Wenn der berufliche Auf- und Abstieg der lokalen Funktionäre im allgemeinen davon abhängt wie gut die wirtschaftliche Leistung ist, entsteht ein persönlicher Interessenkonflikt zwischen der eigenen Karriere und einer ökonomisch langsameren aber ökologisch nachhaltigeren Entwicklung. In dieser Situation fehlen von staatlicher Seite eindeutig Anreize, sich mit dem Thema der nachhaltigen Entwicklung auch auf lokaler Ebene zu beschäftigen bzw. in diesem Sinne aktiv zu werden. Dieser Interessenkonflikt besteht auch innerhalb der Industrie. So glauben nur etwa 18% der chinesischen Unternehmen, dass sie wirtschaftlich erfolgreich sein können, wenn sie ökologisch handeln.⁵¹ Daher übergehen die ortsansässigen Unternehmen aus Renditegründen nicht selten die vorhandenen Umweltgesetze, zumal sie bei Verstößen in der Regel keine größeren Konsequenzen zu befürchten haben.

➤ ***Korruption***

Ein weiteres Problem ist die in China weit verbreitete Korruption, also der Missbrauch öffentlicher Ämter zu privaten Zwecken. Ämterpatronage, d.h. die ungerechtfertigte Bevorzugung von Bewerbern bei der Besetzung von Ämtern und Positionen in Politik und Wirtschaft, Unterschlagung, Bestechung oder andere Formen der Korruption, kulturell bedingt verwoben mit den chinesischen sozialen Beziehungen (*guanxi*), gestalten das Konfliktmanagement schwierig. Solche dysfunktionalen Strukturen erschweren auf vielfältige Weise die Umsetzung vorhandener Gesetze, Standards und eine ökologisch nachhaltige Wirtschaftsentwicklung. „Erstmals wurde dies jüngst auch von offizieller Seite als Umsetzungshindernis offen angesprochen. Zhang Lijun, Vizeminister der SEPA, erklärte, dass Korruption in manchen Regionen die Ursache für Umweltrechtsverletzungen sei. Lokale Kader schützten Firmen vor Ort, weil sie selbst finanziell daran beteiligt seien.“⁵²

⁵¹ Vgl. Economy 2007.

⁵² Denker 2005: 5.

➤ *Intransparenz*

Die Undurchsichtigkeit der Entscheidungsgrundlagen, Abläufe und Datenerhebungen auf allen Ebenen der Verwaltung, aber auch der Unternehmen selbst, erweist sich als Nährboden für die oben genannte Korruption. Einige Unternehmen werden, trotz nachweislich schwerer Umweltverstöße und eindeutiger Rechtslage, nicht gezwungen den Betrieb einzustellen, während andere zur sofortigen Schließung genötigt werden. Solche ad hoc Entscheidungen sind oft auf willkürliche Anordnungen der lokalen Ebene zurückzuführen. Auch die uneinheitliche Wasserdatenerhebung, sei es von staatlicher oder privater Seite, ist intransparent und wenig aussagekräftig; nicht selten verschwinden ungewünschte Ergebnisse folgenlos in der Versenkung.⁵³ Diese Intransparenz fördert das Misstrauen der Bevölkerung in die staatlichen Organe. Laut einer Internet-Umfrage der chinesischen Jugendzeitung haben 83,7% der Chinesen kein Vertrauen in Angaben staatlicher Stellen zur Wasserverschmutzung, während 75% hoffen, dass die Regierung ihre Rechenschaftspflicht gegenüber der Bevölkerung verstärkt.⁵⁴

➤ *Koordinationsmängel*

Die signifikante Fragmentierung der jeweiligen Verantwortungsbereiche im urbanen Raum und der dadurch bedingte Mangel an Zuständigkeiten für ein einheitliches und organisiertes Vorgehen sind besonders im Wasserbereich, welcher oft durch eine grenzüberschreitende Problematik gekennzeichnet ist, nicht gegeben. Wenn der Verantwortungsbereich für die Verschmutzung eines Flusses an der jeweiligen Stadt- oder Provinzgrenze aufhört, sind Probleme vorprogrammiert. „For example, within a county government it is not uncommon for the water bureau to be unaware of the water quality work being done by the county EPB [Environmental Protection Bureau].“⁵⁵

➤ *Fehlende Checks & Balances*

Innerhalb der chinesischen Verwaltung fehlt es im Umwelt- und besonders im Wasserbereich an konkurrierenden, sich gegenseitig kontrollierenden Gewalten, was eine Art Selbststeuerung

⁵³ Vgl. Interview Heberer, 18.12.07.

⁵⁴ Vgl. Zhongguo Qingnian Bao, 17.09.2007.

⁵⁵ Vgl. Beach 1998: 26.

der einzelnen Bereiche zur Folge hat. Dadurch wird Korruption gefördert und Intransparenz geschaffen.

➤ *Implementierungsschwierigkeiten*

Chinas Umweltvorschriften stehen den deutschen heute nur noch wenig nach. Allerdings gibt es große Probleme im Hinblick auf die Implementierung.⁵⁶ Lokalregierungen bzw. Unternehmen halten sich oft bewusst nicht an die staatlichen Regeln, wohl wissend, dass Bestrafungen bei Nichtbeachtung sehr mild ausfallen. „China has accepted the polluters pay principle and implemented a pollution levy system for many years. But the level of the pollution levy and fines for pollution accidents are low.“⁵⁷

Dass die nationalen Umweltrichtlinien nicht ausreichend implementiert werden, hat noch weitere Gründe. Häufig fehlen den zuständigen Instanzen die notwendigen Kenntnisse, Kompetenzen und Praxis, um die neue Gesetzgebung richtig anwenden, sie umsetzen und weitertragen zu können. Außerdem gibt es administrative Hindernisse wie z.B. Personalmangel. So ist die SEPA in Peking mit einem Stab von nur 215 Mitarbeitern und der Zuständigkeit für alle umweltrelevanten Belange von nationaler Tragweite hoffnungslos unterbesetzt.⁵⁸

3.6 Handlungsempfehlungen

Aus der Analyse dieser Problemfelder ergibt sich das Bild eines Landes, in dem die Wasserproblematik und die daraus resultierenden Konflikte primär ein internes politisches Problem darstellen, worauf die deutsche EZ wohl kaum *direkten Einfluss* nehmen kann, da sie in den innerchinesischen Kompetenzbereich fallen und damit den Handlungsspielraum der deutschen EZ in weiten Teilen übersteigen. Die institutionellen Herausforderungen, welche China für seine weitere ökologisch nachhaltige Entwicklung meistern muss, können daher nur von den chinesischen Behörden selbst angegangen werden. Von daher belaufen sich die folgenden Handlungsempfehlungen für die deutsche EZ im Hinblick auf das Konfliktmanagement im Wassersektor vorrangig auf *indirekte Maßnahmen*. Da es außerdem

⁵⁶ Vgl. Cannon 2006: 320.

⁵⁷ Weltbank 2007: 6.

⁵⁸ Vgl. Denker 2006: 4.

günstiger und sinnvoller erscheint, Umweltschäden von vornherein zu vermeiden anstatt sie im Nachhinein unter hohem Aufwand beseitigen zu müssen, wird der Fokus überwiegend auf präventive Maßnahmen gelegt.

➤ ***Erweiterter Austausch und Kooperation zwischen wissenschaftlichen Einrichtungen***

Oft sind es kleinere und mittlere Unternehmen, die zu den Hauptverschmutzern der Gewässer (besonders im ländlichen Raum) zählen. Dafür gibt es eine Vielzahl von Gründen, wobei das Fehlen von finanziellen Mitteln für Investitionen in neuere und damit auch umweltfreundlichere Technologien als zentrales Problem angesehen werden kann. In diesen Fällen können Kooperationen chinesischer Institute und Universitäten mit deutschen bei der Zusammenarbeit in den Bereichen Forschung und Entwicklung unterstützend wirken.

➤ ***Flächendeckenderes Monitoring der Wasserqualität und -ressourcen***

Anknüpfend an die oben erwähnte uneinheitliche Wasserdatenerhebung, wird ein flächendeckenderes Monitoring der Wasserqualität und -ressourcen empfohlen. China hat viel Ausrüstung und Expertise im Bereich der Wasserdatenerhebung, aber es fehlen die Technik und die Finanzierung, um diese Informationen zu analysieren und auf lokaler, regionaler und nationaler Ebene zu verbreiten. Eine zügigere Verbreitung von Daten zur Wasserqualität würde ein schnelleres Handeln und Eingreifen durch die entsprechenden Behörden ermöglichen. Das Tai-See-Beispiel verdeutlicht die Notwendigkeit von effektiven Monitoring-Systemen, die als Frühwarnsystem fungieren und somit den Schaden für Mensch und Umwelt bedeutend reduzieren könnten.

➤ ***Ausbau eines Koordinationsmanagements von Verwaltung und Behörden***

Angesichts der starken Fragmentierung innerhalb der jeweiligen Verantwortungs- und Kompetenzbereiche von Verwaltung und Behörden ist ein verbessertes Koordinationsmanagement nötig, das den rechtlichen Rahmen, der in China relativ gut ausgearbeitet ist, durch eine institutionelle Struktur ausfüllt. Konkrete Zuständigkeiten könnten durch eine klare Verteilung der Verantwortlichkeiten definiert werden und somit ein einheitliches, organisiertes und effizientes Vorgehen ermöglichen. Deutschland genießt in

China wegen seines guten Verwaltungssystems einen exzellenten Ruf und ist daher geradezu prädestiniert, sein Know-how in die deutsch-chinesische EZ einzubringen.

➤ *Rechtsberatung im Umweltsektor Wasser*

Wie aus den vorangehenden Ergebnissen ersichtlich wird, mangelt es im Umweltbereich insbesondere an der Implementierung von Umweltrichtlinien und Umweltstandards. Übergeordnetes Ziel wäre es von daher, einen verbesserten institutionellen und rechtlichen Rahmen zur Umsetzung von Umweltrichtlinien und -standards zu schaffen. Dazu wird anlehnend an das in China durchgeführte GTZ-Programm „Legal Advisory Service“⁵⁹ empfohlen, Rechtsberatung und Rechtsfortbildung im Umweltbereich, speziell im Wassersektor, zu betreiben. Dabei könnten schon vorhandene Kanäle der GTZ genutzt werden, um Regierungsvertretern, Richtern, Juristen, Behörden und lokalen NGOs die bisweilen noch fehlenden Kenntnisse, Kompetenzen und mangelnde Praxis im Umweltrecht zu vermitteln. Damit die Programmteilnehmer im Anschluss ihre Kollegen selbst ausbilden können, sollte das Ausbildungsmaterial Bestandteil eines internen Trainingssystems von Verwaltungen und Behörden werden. Dies könnte zunächst in einem Modellbereich erprobt werden und damit landesweite *spill-over*-Effekte erzeugen. Hierdurch könnten ein wichtiger Beitrag zur konsequenten und kongruenten Anwendung und Umsetzung der Umweltrichtlinien und -standards geleistet und gleichzeitig Rechtssicherheit und Rechtsstaatlichkeit gefördert werden. Bleibt es allerdings bei einer inkonsistenten Umsetzung und Anwendung der Gesetze, so schafft dies Rechtsunsicherheit, was wiederum zu Protesten und Unruhen sowie schlimmstenfalls zur Destabilisierung der Gesellschaft führen kann.

Mit einem solchen Engagement könnte sich die deutsche EZ auf der einen Seite aktiv an einem Teil der Problemlösung bei der chinesischen Umwelt- bzw. Wasserproblematik beteiligen und gleichzeitig auch China in seinen Stabilitätsbemühungen unterstützen.

⁵⁹ Vgl. GTZ.

Literatur:

- Beach, Marilyn (1998): "Local Environment Management in China". In: China Environment Series (4): 21-31.
- Cannon, Kathleen A. (2006): "Water as a Source of Conflict and Instability in China". In: Strategic Analysis, Vol. 30, No. 2: 310-328.
- Denker, Inken (2006): Umweltschutz in China: Lippenbekenntnis oder Strategiewechsel? Konrad Adenauer Stiftung. http://www.kas.de/db_files/dokumente/laenderberichte/7_dokument_dok_pdf_9101_1.pdf (abgerufen am 10.12.2007).
- DW-World (2007): 吴立红上诉被驳回. 08.11.2007.
<http://www.dw-world.de/dw/article/0,2144,2880985,00.html> (abgerufen am 20.11.2007).
- Economy, Elizabeth C (2007): The Great Leap Backward? In: Foreign Affairs, September/October 2007.
<http://www.foreignaffairs.org/20070901faessay86503/elizabeth-c-economy/the-great-leap-backward.html> (abgerufen am 23.11.2007).
- Heberer, Thomas / Senz, Anja D. (2007): Regionalexpertise – Destabilisierungs- und Konfliktpotenzial prognostizierter Umweltveränderungen in China bis 2020/2050. Externe Expertise für das WBGU-Hauptgutachten „Welt im Wandel: Sicherheitsrisiko Klimawandel“. Berlin.
http://www.wbgu.de/wbgu_jg2007_ex06.pdf (abgerufen am 10.11.2007).
- Heymann, Eric (2006): Umweltsektor China. Von Großbaustelle zum Wachstumsmarkt. Deutsche Bank Research. China Spezial Aktuelle Themen 341.
http://www.dbresearch.com/PROD/DBR_INTERNET_EN-PROD/PROD000000000195771.pdf (abgerufen am 17.11.2007).
- German.China.Org: China will Taihu See säubern.
http://german.china.org.cn/environment/txt/2007-11/01/content_9159582.htm (abgerufen am 02.02.2008).
- GTZ: Rechtsberatung in China.
<http://www.gtz.de/de/weltweit/asien-pazifik/china/19058.htm> (abgerufen am 07.01.2007).
- Kolonko, Petra (2007): Die chinesische Wasserkrise. In: FAZ 06.07.2007.
<http://www.faz.net/s/RubDDBDABB9457A437BAA85A49C26FB23A0/Doc~E25EED60B288A45F3A08C28920A08C3DD~ATpl~Ecommon~Scontent.html> (abgerufen am 26.01.2008).
- Ma, Jun (2007): Disaster in Taihu Lake. 08.07.2007
<http://www.chinadialogue.net/article/show/single/en/1082-Disaster-in-Taihu-Lake> (abgerufen am 02.12.2007).
- Sternfeld, Eva (2006): Umweltsituation und Umweltpolitik in China. In: Aus Politik und Zeitgeschichte 49/2006: 27-34.
- Weltbank (2007): Water Pollution Emergencies in China. Prevention and Response.
http://siteresources.worldbank.org/INTEAPREGTOPENVIRONMENT/Resources/Water_Pollution_Emergency_Final_EN.pdf (abgerufen am 17.11.2007).
- Zhongguo Qingnian Bao (2007): 17.09.2007.

4. Neuerungen und Implementierungslücken des chinesischen Arbeitsrechts

Sebastian Schrade, David Graf, Michael Petzold und Jens-Christian Fittje

Den folgenden Ausführungen zum neuen, am 01.01.2008 in Kraft getretenen Arbeitsvertragsgesetz und seiner Implementierung liegen zwei Fragen zugrunde:

- Was sind die bedeutendsten Verbesserungen im Sinne der Arbeitnehmer?
- Welche Arbeitnehmergruppen können diese Verbesserungen nutzen?

Trotz der bedeutsamen Verbesserungen, die das Vertragsgesetz für die Arbeitnehmer beinhaltet, kann anhand der bisherigen Umsetzungsdefizite des Arbeitsgesetzes 1995 und des Gewerkschaftsgesetzes 2001 von einer großen Implementierungslücke ausgegangen werden.

Auch wenn einzelne Arbeitnehmergruppen und Lokalregierungen versuchen, auf eine unverfälschte Gesetzesumsetzung hinzuwirken, sind die wesentlichen Implementierungshemmnisse nach wie vor wirksam: die Konkurrenz der Rechtsnormen zwischen lokaler und zentraler Ebene, personelle Unterbesetzung der Kontrollbehörden, wirtschaftliche Verflechtung der lokalen Behörden, mangelnde Rechtskenntnisse, dysfunktionale gewerkschaftliche Organisation und das Fehlen einer spezialisierten Arbeitsgerichtsbarkeit. Daher ist davon auszugehen, dass gerade für die schwächsten Arbeitnehmergruppen, wie Land- und Wanderarbeiter, das folgende Zitat zutreffend bleibt „A New Chinese Labour Law - So What?“⁶⁰

Die Handlungsempfehlungen am Ende zeigen Möglichkeiten auf, wie in Kooperation mit dem nationalen Arbeitsministerium und dem Allchinesischem Gewerkschaftsbund die Implementierung verbessert werden könnte.

4.1 Verbesserungen durch das neue Arbeitsvertragsgesetz

Die gesetzlichen Maßnahmen verdeutlichen, dass sich der Zentralstaat durchaus als lernfähig erwiesen hat. Der Versuch der Verrechtlichung und Regulierung aller Arbeitsverhältnisse soll

⁶⁰ China Herald Tribune: “www.chinaherald.net/2007/11/new-labor-contract-law-so-what-wto.html (letzter Zugriff: 29.02.2008)

die Legitimationsbasis der Zentralregierung als „moralischer Anwalt“ und Wegbereiter einer „harmonischen Gesellschaft“ stärken.⁶¹

➤ *Gleichbehandlung aller Arbeitnehmer*

Das Arbeitsvertragsgesetz gilt für alle Arten von Arbeitsverhältnissen, sowohl in den Staats- als auch in den Privatunternehmen. Der arbeitsrechtliche Sonderstatus von Wanderarbeitern und Landarbeitern, der diese nicht unter das Arbeitsrecht, sondern nur unter das Zivilrecht hat fallen lassen, wurde abgeschafft.⁶² Dies stellt eine essentielle Verbesserung gegenüber vorherigen Regelungen dar.

➤ *Vertragspflicht mit Mindestinhalt*

Es besteht nach dem neuen Gesetz die Pflicht, einen Arbeitsvertrag abzuschließen, um der bisherigen Praxis der Beschäftigung ohne Arbeitsvertrag entgegenzuwirken. Jedes Arbeitsverhältnis ist schriftlich und mit gesetzlichem Mindestinhalt zu fixieren. Ein Arbeitsverhältnis gilt nach einem Jahr ohne Vertrag, nach einer Dauer von zehn Jahren, oder nach zwei aufeinanderfolgenden befristeten Verträgen automatisch als unbefristet.⁶³ Es ist besonders hervorzuheben, dass der Vertrag nun eine eindeutige Identifikation der Vertragspartner enthalten muss wie auch Angaben zu Sozialversicherung und Arbeitszeit.⁶⁴ Enthält der Arbeitsvertrag nicht die geforderten Mindestinhalte, so haftet der Arbeitgeber auf Schadensersatz.⁶⁵

➤ *Kündigungsschutz und Entschädigungszahlungen*

Das Regularium für außerordentliche Kündigungen wurde erweitert. Dabei sind besonders die außerordentlichen Kündigungsrechte der Arbeitnehmer deutlicher formuliert worden, so beispielsweise hinsichtlich des Lohnzahlungsverzugs und der Arbeitsschutzbestimmungen. Nach dem bisher gültigen Arbeitsgesetz waren die Konditionen der Vertragsaufhebung noch

⁶¹ Geffken 2007 aus Wichterich 2007: 10.

⁶² Geffken 2004: 76.

⁶³ Arbeitsvertragsgesetz 2008: §14.

⁶⁴ Arbeitsvertragsgesetz 2008: §17.

⁶⁵ Arbeitsvertragsgesetz 2008: §46.

verhandelbar; fortan kann ein Arbeitnehmer jederzeit innerhalb von 30 Tagen schriftlich kündigen.⁶⁶

Zudem gilt ein Sozialkatalog, der nicht mehr nur Schwangeren – wie bisher –, sondern auch weiteren benachteiligten Arbeitnehmern einen erhöhten Kündigungsschutz zusichert.⁶⁷ Darüber hinaus muss bei einer unilateralen Kündigung des Arbeitsverhältnisses durch den Arbeitgeber die Arbeitnehmervertretung informiert werden.⁶⁸

Entschädigungszahlungen sind bei den allermeisten Vertragsverstößen vorgesehen und richten sich nach der Dauer des Beschäftigungsverhältnisses.⁶⁹

➤ *Informationspflichten*

Alle unternehmensinternen Vorschriften, die die Interessen der Arbeitnehmer betreffen, müssen in Konsultation mit der Arbeitnehmervertretung erlassen und diesen schriftlich mitgeteilt werden. Allerdings bleibt vom Gesetzeswortlaut her unklar, ob dem Betriebsrat dabei lediglich ein Anhörungsrecht zukommt oder die Vorschriften zwingend von dessen Zustimmung abhängen.⁷⁰ Interne, unveröffentlichte Unternehmensvorschriften gehen vor allem in kleineren *Joint Ventures* mit koreanischen und taiwanesischen Unternehmenspartnern weit über eigentliche Arbeitsrechtsbestimmungen hinaus.⁷¹ Die Möglichkeit, diese Vorschriften als Grundlage menschenunwürdiger Diskriminierungen und Gehorsamsmaßnahmen von Unternehmensseite zu nutzen,⁷² wurde durch die gesetzlichen Neuerungen erschwert.

4.2 Problembereiche der Implementierung und die Reichweite des Arbeitsrechts

Die Umsetzung bestehenden Arbeitsrechts ist mangelhaft. Chang Kai bezeichnet das Verhältnis zwischen den gesetzlichen Vorschriften und der Implementierung sehr anschaulich:

⁶⁶ Arbeitsvertragsgesetz 2008: §38, §39.

⁶⁷ Arbeitsvertragsgesetz 2008: §41, §42.

⁶⁸ Arbeitsvertragsgesetz 2008: §43.

⁶⁹ Arbeitsvertragsgesetz 2008: §46; Vgl. Braun 2006.

⁷⁰ Arbeitsvertragsgesetz 2008: §4; International German Chamber of Commerce 2007: 7.

⁷¹ Won 2007: 317f. Vgl. Chan 2001.

⁷² Geffken 2004: 77f.

„Man hat einen großen Wagen, aber nur ein kleines Pferd“.⁷³ Dies beschreibt die Diskrepanz zwischen dem Anspruch des Gesetzes und der fehlenden Durchsetzung in der Praxis.

Es lassen sich zumindest vier Problembereiche zur Erklärung des Implementierungsproblems benennen.

Erstens: Die Konkurrenz der Rechtsnormen und dadurch die in der Praxis eingeschränkte Beachtung des Grundsatzes „Nationales Recht steht über regionalem Recht“ führt dazu, dass landesweite Gesetzesvorschriften zu einem „Verhandlungsrecht“ (Geffken) degradiert werden.⁷⁴ Regionale Sonderbestimmungen, auch Weisungen der Kommunistischen Partei Chinas (KPCh), definieren andere Rechtsnormen als das nationale Recht, können die Ziele nationaler Vorschriften verfälschen oder werden nach eigenen Kriterien ausgelegt und ausgeführt. Dieser Handlungsspielraum der lokalen Staatsorganisationen gegenüber dem Zentralstaat wurde durch die Dezentralisierungsmaßnahmen der 1980er Jahre und die damit verbundene Fragmentierung der Entscheidungsstrukturen erheblich ausgeweitet. Die Politik der Zentrale ist nun häufig mit einer „Gegenpolitik“ der Kommunen und Provinzen konfrontiert, da die wirtschaftspolitischen Interessen der verschiedenen Regierungsebenen oft nicht identisch sind.⁷⁵

Der zweite Problembereich erklärt, warum lokale Instanzen aus der Rechtsnormkonkurrenz und ihrem vergrößerten Spielraum heraus nationale Rechtsnormen beugen oder nicht beachten: Die lokalen Entscheidungsträger sind eng mit der Lokalwirtschaft verflochten und die Bewertung der Kader erfolgt im Wesentlichen unter zwei Gesichtspunkten – Wirtschaftswachstum und regionale Stabilität.⁷⁶ Die lokalen Staats- und Parteiorgane sind häufig direkt an Unternehmensgewinnen beteiligt.⁷⁷ Das Arbeitsrecht wird in diesem Zusammenhang oftmals als hinderlich für das Wirtschaftswachstum oder für einzelne Unternehmensmodelle angesehen. Auf diese Weise verringern sich für den lokalen Staat die Anreize einer effektiven Implementierung.⁷⁸

⁷³ Aus Gespräch zwischen Peter Franke und Prof. Chang Kai, Volkuniversität Peking, 26.09.2007.

⁷⁴ Der Begriff „Verhandlungsrecht“ bezeichnet eine Situation, in der die Handhabung landesweiter oder regionaler Rechtsbestimmungen von den Akteuren ausgehandelt wird und somit nationales Recht nicht garantiert sondern verhandelbar wird. Geffken 2004: 74.

⁷⁵ Heberer 2007: 14. Fischer 2005: 24.

⁷⁶ Heberer 2007: 14.

⁷⁷ So z. B. über Holdinggesellschaften an Gewinnen von Joint Ventures. Wichterich 2007: 3.

⁷⁸ Chan/Wang 2004: 644. Interview mit Prof. Chang Kai, Volkuniversität Peking 26.09.2007.

Drittens sind die lokalen Arbeitsrecht-Kontrollbehörden finanziell vom Lokalstaat abhängig und im Hinblick auf die zahlreichen öffentlich-rechtlichen Kontrollmechanismen personell unzureichend ausgestattet.⁷⁹

Eine vierte Ursache der Implementierungslücke geht von den chinesischen Gewerkschaften aus, die sich in einer Zwangslage unter dem Dachverband des Allchinesischen Gewerkschaftsbundes (ACGB) und der KPCh befinden. Gewerkschaftliche Organisation muss unter dem Dach des ACGB stattfinden; die Gewerkschaften bilden keine unabhängigen Interessensvertretungen der Arbeitnehmer.⁸⁰ Dieses Dilemma der Gewerkschaften wird noch durch die gesetzliche Forderung nach Einhaltung der Parteiideologie kompliziert.⁸¹ Zudem sind die Funktionsweise und Effektivität der Gewerkschaftsarbeit von der Motivation und Qualifikation der jeweiligen Funktionäre abhängig. Überdies kann die Qualität der Gewerkschaftsarbeit regional ausgesprochen unterschiedlich sein.⁸²

Ergänzend muss die Reichweite der Implementierung des Arbeitsrechts sowohl nach Unternehmensform und -beteiligung als auch nach dem Qualifikationsniveau der Arbeitnehmer differenziert werden. In den verbliebenen Staatsunternehmen werden Arbeitsrechtsvorschriften zumeist recht gut umgesetzt. Die „Fünf Garantien“ (Essen, Kleidung, Wohngeld, medizinische Versorgung und Pensionsansprüche), die von den *Danweis* den Arbeitnehmern zugesichert wurden, wirken in den (ehemaligen) Staatsbetrieben partiell noch fort. Der höhere gewerkschaftliche Organisationsgrad von 90 Prozent gegenüber lediglich 30 Prozent in Privatunternehmen hängt damit eng zusammen.⁸³

Besonders problematisch ist die Umsetzung von Arbeitsrechtsvorschriften in kleinen *Joint Ventures* mit koreanischen und taiwanesischen Unternehmenspartnern. Won bezeichnet diese Arbeitsbeziehungen als „despotisch“ und „sklavenhaft“. Die Etablierung von Arbeitnehmerorganisationen wird tunlichst vermieden und Kündigungen werden rücksichtslos durchgeführt – beide Praktiken werden als legitimes Instrument zur Steigerung der

⁷⁹ Cooney 2007: 677f.; Die Stadt Guangzhou beschäftigte lediglich 130 Inspektoren für 400.000 registrierte Unternehmen (Auskunft des Arbeitsamts der Stadtverwaltung Guangzhou September 2007). Wichterich 2007: 7.

⁸⁰ Gewerkschaftsgesetz 2001, §12 und §3; Heuer 2005: 20.

⁸¹ Gewerkschaftsgesetz 2001, §4.

⁸² Interview mit Peter Franke, Asienhaus Essen, 16.01.2008.

⁸³ Heuer 2005: 11.

Unternehmensgewinne betrachtet.⁸⁴ Auch in ländlichen Unternehmen mangelt es in der Regel an der gesetzlichen Umsetzung.⁸⁵

Ein hohes Qualifikationsniveau bietet mehr Zugänge zur Beilegung von Arbeitskonflikten; ein niedriges Qualifikationsniveau erhöht die Wahrscheinlichkeit in Arbeitskonflikte zu geraten.⁸⁶

Qualifizierte und daher auch flexiblere Arbeitnehmer befinden sich gegenüber ihren Arbeitgebern in einer deutlich besseren Verhandlungsposition als unqualifizierte Arbeitnehmer. Darüber hinaus ist auch die Rechtskenntnis bei Arbeitnehmern höherer Qualifikation größer. Von daher sind sie eher in der Lage sich ihre Rechte zu erstreiten. Bei einem Arbeitskonflikt-Austrag brauchen diese aufgrund ihrer beruflichen Qualifikation weniger Furcht vor einem Jobverlust oder negativen Folgen, z.B. finanziellen Einbußen oder Vergeltungsmaßnahmen der Unternehmensleitung, zu haben.⁸⁷ Besonders verwundbar sind hingegen Wander- und Landarbeiter, die solche möglichen Belastungen eines Gerichtsverfahrens nicht schultern können. Es scheitert hier oft schon an den unzureichenden finanziellen Möglichkeiten.⁸⁸

Das Rechtsbewusstsein ist in der Breite zwar noch mangelhaft, verbessert sich aber tendenziell – was für eine verbesserte Rechtsanwendung von zentraler Bedeutung ist.⁸⁹ Das erhöhte Rechtsbewusstsein wird u.a. durch die stark gestiegene Anzahl von gerichtlich ausgetragenen Arbeitskonflikten seit 1995 deutlich.⁹⁰

4.3 Betriebliche Mitbestimmung

Die Betriebliche Mitbestimmung lässt sich als unzureichend bezeichnen. Das Gewerkschaftsgesetz von 2001 spezifiziert in Kapitel IV die Funktion der Arbeitnehnergremien im Betrieb nach Unternehmensformen. Die Arbeitnehmer in den

⁸⁴ Won 2007: 312, 313, 317.

⁸⁵ Heberer aus Geffken 2004: 76.

⁸⁶ Tang 2005: 150f.

⁸⁷ Zhang 2005: 533.

⁸⁸ So nehmen viele Arbeitnehmer die Möglichkeit eines Schiedsgerichtsverfahrens aufgrund der hohen Verwaltungsgebühren nicht wahr. In Guangzhou müssen von Arbeitnehmerseite 400 bis 500 Renminbi zur Aufnahme eines Schiedsverfahrens gezahlt werden. Zhang 2005: 537.

⁸⁹ Interview mit Prof. Heinz Dietrich Steinmeyer, Westfälische Wilhelms Universität Münster, 20.12.2007.

⁹⁰ Fu/Choy 2004: 21.

Staatsunternehmen sollen durch Betriebsgewerkschaftskomitees am „demokratischen Management“ mitwirken. In den Privatbetrieben jedoch steht ihnen lediglich die Partizipation „in geeigneter Form“ zu.⁹¹ Dies führt dazu, dass die Betriebsgewerkschaften in den Privatunternehmen die Interessen der Lohnarbeit *und* die des Managements lediglich auszugleichen versuchen. Die zentrale Aufgabe der Gewerkschaften ist daher nicht die genuine Arbeitnehmervertretung, sondern die Steigerung des Wirtschaftswachstums.⁹²

Es zeigt sich, dass es den Arbeitnehmervertretungen in privaten Unternehmen an Möglichkeiten fehlt ihre Interessen durchzusetzen.

Hierfür sind hauptsächlich fünf Faktoren verantwortlich.

Erstens: Mit den Erweiterungen durch das neue Arbeitsvertragsgesetz bleibt die Mitbestimmung vorrangig konsultativ und damit die uneingeschränkte Entscheidungsgewalt in den Händen der Unternehmensleitung. Für das Verfahren im Falle eines unüberbrückbaren Dissenses gibt es keine gesetzlichen Vorschriften.⁹³

Zweitens: Die Gehälter des Vorsitzenden und der Mitarbeiter der Betriebsgewerkschaft werden vom Unternehmensmanagement gezahlt. Dies führt dazu, dass das Management auf die Gewerkschaftsfunktionäre hohen Druck ausüben kann.⁹⁴

Drittens wurde das gesetzlich verankerte Streikrecht 1982 gestrichen. Dies wurde von Parteistaat mit dem Fehlen von Differenzen zwischen Proletariat und Unternehmensbesitzern begründet.⁹⁵ Obwohl die Möglichkeit zur gewerkschaftlichen Organisation gesetzlich garantiert ist,⁹⁶ verbieten Arbeitgeber häufig die Organisation der Arbeitnehmer.

Viertens führt Personalunion von Managementangehörigen, Parteikadern und Gewerkschaftsfunktionären oftmals zu Interessenskonflikten, unter der die Qualität der Arbeitnehmervertretung leidet.⁹⁷

⁹¹ Gewerkschaftsgesetz 2001 §35, 36, 37.

⁹² Gewerkschaftsbesetz 2001: §4.

⁹³ Arbeitsvertragsgesetz 2008: §4..

⁹⁴ Gewerkschaftsgesetz 2001: §41, 42. Chan/Wang 2004: 640.

⁹⁵ Lohse-Friedrich 2007: 24.

⁹⁶ Gewerkschaftsgesetz 2001: §12.

⁹⁷ Geffken 2004: 89.

Die unzureichende Fähigkeit der gewerkschaftlichen Organisation, Arbeitnehmerinteressen und -rechte durchzusetzen, führt fünftens zu einem Anstieg von Arbeitnehmerzusammenschlüssen in informellen, rudimentär organisierten „Mikro-Mobilisierungen“ auf Betriebsebene. Diese kleinen, oft spontan entstehenden Gruppen versuchen mit teilweise illegalen Methoden ihre Ziele durchzusetzen, wie zum Beispiel durch die Besetzung der Fabrik, durch Streiks oder Demonstrationen.⁹⁸ Diese Gruppen versuchen auch die Aufmerksamkeit der Medien auf sich zu lenken, um den Druck auf die Unternehmensleitung und den Lokalstaat zu erhöhen.⁹⁹

4.4 Handlungsempfehlungen

➤ *Kooperation mit dem nationalen Arbeitsministerium*

Die deutsche Entwicklungszusammenarbeit (EZ) sollte versuchen, in Kooperation mit dem nationalen Arbeitsministerium auf eine rechtsstaatskonforme Umsetzung des Arbeitsvertragsgesetzes einzuwirken. Rechtsstaatskonforme Umsetzung bedeutet hier die unverfälschte Implementierung zentralstaatlicher Gesetze auf allen Ebenen. Ein Mittel dazu wäre, Mechanismen für eine effektivere Personal- und Kaderpolitik zu entwickeln.¹⁰⁰ Zum einen sollte durch die schrittweise Etablierung einer speziellen Arbeitsgerichtsbarkeit und den Aufbau von Expertise das Problem der mangelnden Qualifikation und Kompetenz der Gerichte bearbeitet werden.¹⁰¹ Die deutsche EZ sollte zu diesem Zweck die Ausbildung von Arbeitsrichtern anregen und den Austausch von Arbeitsrechtsexperten initiieren.

Zum anderen gilt es, die implementierenden Instanzen über das nationale Arbeitsministerium zu einer konformen Umsetzung anzuhalten. Dazu sollte das nationale Arbeitsministerium bei der Entwicklung, Veröffentlichung und Verbreitung von Trainingsmaterialien, bei der Erstellung von Trainingsprogrammen und der Durchführung von Workshops beraten werden. Durch die Teilnahme von Vertretern regionaler Arbeitsbehörden können die Inhalte auf untere Ebenen multipliziert werden.

⁹⁸ So beschreibt Chen einen Fall, indem sich aus einer Gruppe von Arbeitnehmer, die sich vor dem Werkstor versammelt hatten, um über die Privatisierung des Unternehmens zu sprechen, spontan eine Mikro-Organisation gründete, die die Aktionen gegen die Privatisierung organisierte. Chen 2006: 43, 55f.

⁹⁹ Zhang 2005: 534; Lee 2007: 234.

¹⁰⁰ Vgl. Heberer 2007: 25.

¹⁰¹ Geffken 2004: 105.

Schon jetzt leisten Arbeitsrechts-Nichtregierungsorganisationen (NGOs) einen beachtlichen Beitrag zum Management von Arbeitsrechtskonflikten und zur Förderung des Rechtsbewusstseins. Die deutsche Entwicklungszusammenarbeit sollte versuchen, auf die Wahrnehmung dieser NGOs durch den Staat und seine unteren Instanzen einzuwirken und die Bedeutung und entlastende Funktion dieser NGOs zu unterstreichen.

Nicht zuletzt sollte gemeinsam mit den zuständigen chinesischen Behörden versucht werden, durch Aus- und Weiterbildungsmaßnahmen eine ausreichende Besetzung der Arbeitsrechtskontrollbehörden zu erreichen.

➤ *Dialog mit dem Gesamtchinesischen Gewerkschaftsbund (ACGB)*

Ein Schwerpunkt des deutschen Engagements sollte auf einen langfristigen, strategischen Dialog mit dem ACGB im Hinblick auf die Erfüllung seiner Informationspflicht gegenüber den Arbeitnehmern bezüglich ihrer Rechte und Möglichkeiten - Gewerkschaftsvertretung, Schlichtung-, Schieds- und Gerichtsverfahren- gelegt werden.¹⁰² Dieser Pflicht kommen die Gewerkschaften im Moment nicht nach, und es gilt im Dialog die Vorzüge informierter Arbeitnehmer zu vermitteln. Deutschland kann hier als Beispiel dienen, wie eine Verstetigung von Arbeitsverhältnissen zum Aufbau von Humanressourcen geführt hat, die heute die langfristige Wettbewerbsfähigkeit des deutschen Standortes garantieren. Des Weiteren kann der Beitrag informierter Arbeitnehmer als Korrektiv gegenüber den Arbeitgebern im Sinne einer „harmonischen Gesellschaft“ als Argument zur Motivation des ACGB dienen.

Ein weiterer Schwerpunkt sollte in der gemeinsamen Durchführung von Informationsveranstaltungen zur Erhöhung der Rechtskenntnisse liegen. Hierbei sollten, interessierte Mitarbeiter aus Unternehmen zu Multiplikatoren in ihren Belegschaften ausgebildet werden.

Im Rahmen der in den vergangenen Jahren verstärkten Aufmerksamkeit des ACGB gegenüber Wanderarbeitern wurde in Guangzhou eine Gewerkschaft für Wanderarbeiter gegründet, die spezielle Existenzgründungsseminare und Ausbildungsmaßnahmen für diese

¹⁰² Sowohl Prof. Steinmeyer als auch Peter Franke sehen in einer höheren Rechtskenntnis der Arbeitnehmer einen effektiven Hebel zur Verbesserung der Arbeitsbeziehungen. Interview Steinmeier 20.12.2007; Interview Franke 16.01.2008.

Sozialgruppe durchführt.¹⁰³ Dieses Modell sollte gefördert werden, als positives Beispiel mit Ausstrahlung auf das regionale Umfeld.

Mit beiden Kooperationspartnern, sowohl dem nationalen Arbeitsministerium als auch dem ACGB, sollte eine Strategie für einen Dialog zwischen den lokalen NGOs, wissenschaftlichen Einrichtungen, Arbeitsbehörden, Gewerkschaften und Gerichten entwickelt werden, damit ein gezielteres und schnelleres Management von Arbeitskonflikten möglich wird. Die zunehmenden Arbeitsproteste mit steigendem Aggressionspotenzial unterstreichen die Notwendigkeit eines solchen Dialoges. Dazu müssten auf lokaler und regionaler Ebene zwischen Arbeitskontrollbehörden, Lokal- bzw. Regionalregierungen und Gewerkschaften direkte Kommunikationswege geschaffen werden.

¹⁰³ Lohse-Friedrich 2007: 25.

Literatur:

- Braun, Anne J. (2006), *Modernisierung des Arbeitsrechts oder Rückkehr zur Eisernen Reisschüssel?: Zum Entwurf des Arbeitsvertragsgesetzes*, Hrsg. Stiftung Wissenschaft und Politik, Berlin.
- Chan, Anita/Wang, Hong-zen (2004), *The Impact of the State on Workers' Conditions – Comparing Taiwanese Factories in China and Vietnam*, in: *Pacific Affairs*, Volume 77, No. 4 – Winter 2004/2005: 629-646.
- Chan, Anita (2001), *China's workers under assault: the exploitation of labor in a globalizing economy*, New York.
- Cooney, Sean (2007), *Chinas Labour Law, Compliance and Flaws in Implementing Institutions*, in: *Journal of Industrial Relations*, 2007:49: 673-668.
- Feng, Chen (2006), *Privatization and Its Discontents in Chinese Factories*, in: *The China Quarterly*, March 2006, 42-60.
- Fu, Hualing/Choy, D.W. (2004), *From Mediation to Adjudication: Settling Labour Disputes in China*, in: *China Rights Forum* 3/2004: 17-23.
- Geffken, Rolf (2007), *Klassenkampf statt Marktsozialismus. China auf neuen Wegen oder auf altem Wachstumspfad?* in: Arrighi, Giovanni u.a., *Kapitalismus Reloaded*, Hamburg.
- Geffken, Rolf (2005), *Der Preis des Wachstums: Arbeitsbeziehungen und Arbeitsrecht in der VR China*, Hamburg.
- Geffken, Rolf (2004), *Arbeit in China: Arbeit, Arbeitsbeziehungen und Arbeitsrecht in der VR China, Taiwan und Hongkong*, Baden-Baden.
- Heberer, Thomas (2007), *Wie wird regiert?*, in: *Magazin der Heinrich-Böll-Stiftung*, Ausgabe 2/2007: 24-25.
- Heuer, Caroline (2004), *Volksrepublik China, Das novellierte Gewerkschaftsgesetz*; International Metalworkers' Fed., IG Metall, North-South-Network of DGB Bildungswerk. International German Chamber of Commerce; DEInternational (2007), *Arbeitsvertragsgesetz der Volksrepublik China – Ein Überblick über die wichtigsten Neuerungen*, Peking
- Heuer, Caroline (2005), *China's Labor Law: An Effective Instrument of Workers' Representation*, International Metalworkers' Fed., IG Metall, North-South-Network of DGB Bildungswerk.
- Lee, Ching Kwan (2007), *Against the law: Labor protests in China's rustbelt and sunbelt*, Berkeley et al.
- Lohse-Friedrich, Kerstin (2007), *Angst vor dem Flächenbrand*, in: *Magazin der Heinrich-Böll-Stiftung*, Ausgabe 2/2007: 24-25.
- Perry, Elisabeth J.; Goldman, Merle (2007), *Grassroots Political Reform in Contemporary China*, Cambridge/Massachusetts.
- Tang, Wenfang (2005), *Public opinion and political change in China*, Stanford.
- Wichterich, Christa (2007), *Wachstum, Widerstand und Rechte in der Zone* (unveröffentlichtes Manuskript).

Won, Jaeyoun (2007), Post-socialist China: Labor relations in Korean managed factories, in: Journal of Contemporary Asia 37/3: 309-325.

Zhang Yunqiu (2005), Law and Labor in Post-Mao China, in: Journal of Contemporary China, 14 (04), August: 525-542.

Sonstige Quellen:

Arbeitsgesetz der Volksrepublik China 1995,

Quelle: <http://www.jus.uio.no/lm/china.labor.law.1994/doc.html>

(letzter Zugriff: 08.03.2008); Geffken 2004: 209.

Gewerkschaftsgesetz der Volksrepublik China 2001,

Quelle: <http://china.org.cn/english/DAT/214784.htm>

(letzter Zugriff: 8.03.2008)

Arbeitsvertragsgesetz der Volksrepublik China 2008: Inoffizielle Übersetzung von Baker & MCKenzie,

Quelle: <http://www.51labour.com/zhuanti/2007ldht/html/Pagel1-8.asp>

(letzter Zugriff: 08.03.2008)

Gespräch zwischen Peter Franke und Prof. Dr. Chang Kai, Institut für Arbeitsbeziehungen, Volksuniversität Peking, Peking, 26.09.2007.

Eigenes Interview mit Prof. Dr. Heinz Dietrich Steinmeyer, Westfälische Wilhelmsuniversität, Münster, 20.12.2007.

Eigenes Interview mit Herrn Peter Franke, Asienhaus e.V., Essen, 16.01.2008.

5. Herausforderungen und Lösungsmöglichkeiten sozialer Sicherungssysteme in China

Benedict Treptow, Markus Fuhrmann, Javad Javadov

Momentan befinden sich die sozialen Sicherungssysteme in China im Umbruch. Bis zur Öffnung vor 30 Jahren sorgte das System der sozialistischen Staatsversicherung für soziale Absicherung, ein System, das auch als "eiserne Reisschüssel" bezeichnet wurde. Im Zuge des Umbaus zu einer Marktwirtschaft, verbunden mit der Schließung von Staatsbetrieben, ist dieses System zunehmend erodiert. Von daher war und ist eine fundamentale Umstellung der Sicherungssysteme erforderlich.

Zwar sind partiell Ansätze nach deutschem Muster im Sinne eines umlage- oder kapitalgedeckten Sicherungssystems entstanden.¹⁰⁴ Diese Ansätze sind allerdings nur punktuell und ihr Erfolg lässt sich noch nicht abschätzen. Daher ist davon auszugehen, dass in den nächsten Jahrzehnten kein flächendeckendes System dieser Art in China entstehen wird.

Zusätzliche Brisanz gewinnt das Thema durch den demographischen Wandel. Während in der Vergangenheit die Überbevölkerung das wichtigste demographische Problem Chinas war, entwickelt sich nun die Überalterung immer mehr zum Kernproblem. Zudem nehmen die sozialen Ungleichheiten durch die wirtschaftliche Öffnung weiter zu, wobei den Verlierern des Wandels oft gar keine oder nur unzureichende soziale Sicherung geboten werden kann.¹⁰⁵

Zwar könnten private Sicherungssysteme diese Lücke schließen helfen. Doch selbst unter der Mittelschicht besteht Skepsis gegenüber privaten Sozialversicherungen. Viele Chinesen stehen Ausgaben, von denen sie nicht wissen, wann und ob sie diese je benötigen, skeptisch gegenüber. Gleichzeitig wird der Abschluss einer Versicherung von vielen Chinesen als schlechtes Omen interpretiert. So wird etwa der Abschluss einer privaten Krankenversicherung als Erwartung einer baldigen Krankheit angesehen.¹⁰⁶ Aus diesen Gründen sind viele Chinesen zurückhaltend mit dem Abschluss privater Sozialversicherungen.

¹⁰⁴ Wei, Zhang 2005.

¹⁰⁵ Schmidt/Sieren 2007: 207ff.

¹⁰⁶ Interview mit dem chinesischen Austauschstudenten Shi Li in Duisburg, 13.12.2007.

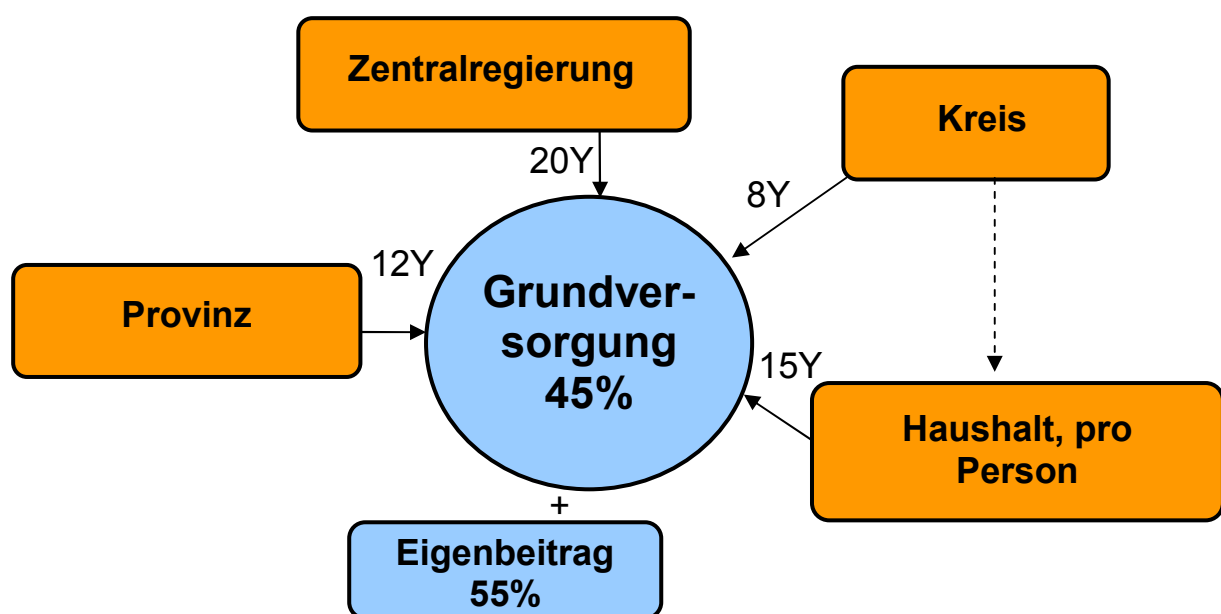
Viele Menschen sehen immer noch in eher informellen Sicherungssystemen eine verlässliche Form der Absicherung. Dazu gehört vor allem die Unterstützung durch die Familie oder – im ländlichen Raum – den Clan. Verwandtschaftliche Bindungen sind in China noch immer sehr stark ausgeprägt, vor allem im ländlichen Raum. Auch die eigene Vorsorge stellt für viele eine wichtige Absicherung dar, so dass im Falle der Bedürftigkeit zuerst auf die eigenen Ersparnisse zurückgegriffen wird.

Im Folgenden wollen wir uns nicht mit der Herausbildung neuer Typen formeller Sozialversicherungssysteme befassen, sondern mit den beiden wichtigsten aktuellen und flächendeckendsten Sicherungssystemen: dem genossenschaftlichen Gesundheitssystem auf dem Land und dem neuen Nachbarschaftssystem in den Städten.¹⁰⁷

5.1 Das genossenschaftliche Gesundheitssystem im ländlichen Raum

Bei dem genossenschaftlichen Gesundheitssystem handelt es sich um eine Krankenversicherung, die den Versicherten für einen geringen jährlichen Beitrag einen Zuschuss zu den Kosten im Krankheitsfall bietet. Im Folgenden wird der Aufbau dieses Systems am Beispiel der nordchinesischen Provinz Hebei detaillierter vorgestellt.

Abbildung 1: Finanzierung der genossenschaftlichen Gesundheitsvorsorge in der Provinz Hebei



¹⁰⁷ Focus Asien 17, 2004: 79ff.

Quelle: Eigene Darstellung.

In der Provinz Hebei werden für die Krankenversicherung der Dorfbevölkerung jährlich 55 Yuan pro Person eingezahlt, was etwa 5,5 Euro entspricht. Davon werden 20 Yuan von der Zentralregierung übernommen, 12 Yuan von der Provinzregierung und 8 Yuan vom Landkreis. Jede versicherte Person beteiligt sich mit einem Eigenbeitrag von 15 Yuan jährlich. Falls dieser Betrag vom Versicherten nicht selbst getragen werden kann, werden diese Kosten vom Kreis übernommen.

Dieses System deckt im Krankheitsfall 45% der Kosten, die restlichen 55 % müssen vom Betroffenen selbst getragen werden.

5.2 Die Vor- und Nachteile dieses Systems

Die Vorteile dieses Systems sind unschwer zu erkennen. Die ländlichen Regionen Chinas sind zum Teil noch recht wenig entwickelt. Durch das genossenschaftliche Gesundheitssystem erhalten die Einwohner dieser Regionen zumindest eine flächendeckende gesundheitliche Basisversorgung.

Zudem ist die Eigenbeteiligung der Haushalte relativ niedrig und wird überdies vom Kreis übernommen, falls der Versicherte sie nicht selbst zu tragen vermag. Von daher können sich große Teile der Landbevölkerung eine solche Absicherung leisten, ein Grund für die flächendeckende Wirkung.

Das genossenschaftliche Gesundheitssystem ergänzt die traditionellen "Fünf Garantien",¹⁰⁸ ein traditionelles System, das schon zur Kaiserzeit Bestand hatte. Demnach wurden im Falle von Bedürftigkeit vom Dorfkollektiv die Kosten für Nahrung, Kleidung, Brennmaterial, Bildung und Bestattung übernommen.

Ein Nachteil dieses Systems liegt darin, dass es sich bei den Versicherten um eine große Anzahl finanzschwacher Personen handelt. Somit ist ein Ausbau dieses Systems nur durch

¹⁰⁸ Focus Asien 17, 2004: 79 ff.

öffentliche Finanzierung möglich. Da jeder weitere Ausbau aber mehrere hundert Millionen Menschen betrifft, wäre er mit einer Ausgabenlawine für den Staat verbunden.

Zugleich stellt die hohe Selbstbeteiligung ein Problem für die Versicherten dar. Schließlich muss trotz Krankenversicherung mehr als die Hälfte der Kosten selbst getragen werden. Das führt dazu, dass Familien im Falle einer teuren Operation trotz Krankenversicherung in den finanziellen Ruin getrieben werden können oder sich hoch verschulden müssen.

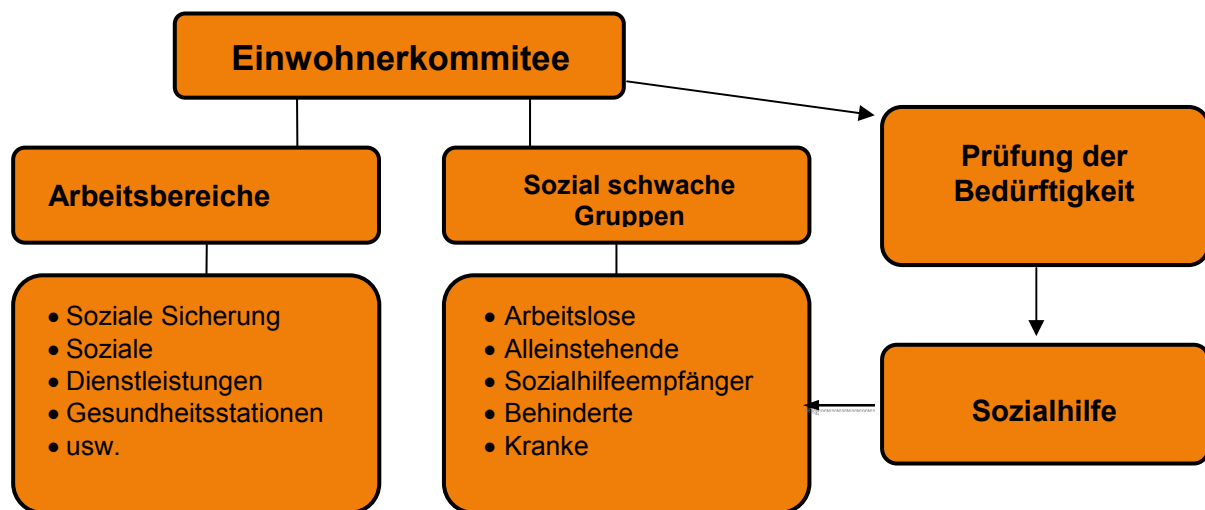
5.3 Das neue urbane Nachbarschaftssystem

Mit der Umstrukturierung der Gesellschaft im Zuge der ökonomischen Liberalisierung löste sich das frühere *Danwei*-System, das System der Arbeitseinheiten, denen die gesamte soziale Sicherung ihrer Beschäftigten oblag, mehr und mehr auf. Im Interesse der sozialen Sicherung der Stadtbewohner, vornehmlich der sozial schwachen Gruppen (vgl. Abb. 2), wurden ab Ende der 1990er Jahre die urbanen Wohnviertel landesweit in sog. „Nachbarschaftsviertel“ (Chin: *shequ*) reorganisiert. Ein solches Viertel umfasst ca. 3.000 bis 6.000 Haushalte (6.000-15.000 Menschen) und wird von einem „Einwohnerkomitee“ geleitet, dessen Mitglieder von den Bewohnern in direkter (durch alle Bewohner) oder indirekte Wahl (durch Delegierte der Bewohner) alle drei Jahre gewählt werden müssen.¹⁰⁹

Das neue Nachbarschaftssystem soll die sozialen Aufgaben der o.g. *Danweis* auf individueller Basis fortführen und dient primär der Absicherung der sozial Schwachen.

¹⁰⁹ Vgl: Heberer/Schubert 2008.

Abbildung 2: Aufbau der sozialen Versorgung in den neuen Nachbarschaftsvierteln



Quelle: Eigene Darstellung.

Das Einwohnerkomitee kümmert sich auch um die Organisation der sozialen Aufgaben, vor allem um die Verwaltung und die Bereitstellung sozialer Dienstleistungen. Mittlerweile werden in den Nachbarschaftsvierteln auch Gesundheitsstationen aufgebaut. Den Vorgaben der Zentralregierung zufolge soll künftig jedes Nachbarschaftsviertel über eine solche Station verfügen, welche die Aufgabe von Hausärzten übernehmen sollen. Der Aufbau dieser Stationen wird vom Staat gefördert und soll in den nächsten Jahren überall in China realisiert werden.¹¹⁰

Die Einwohnerkomitees sind – wie erwähnt – vornehmlich für die sozial Schwachen (Arbeitslose, mittellose Alleinstehende, Sozialhilfeempfänger, Behinderte und Kranke etc.) zuständig. Es prüft auch die Bedürftigkeit im Falle der Beantragung von Sozialhilfe, wobei die Zuweisungen durch den Stadtbezirk an die Nachbarschaftsviertel geleistet werden.¹¹¹ Antragsberechtigt sind jedoch nur Personen mit städtischem *Hukou* (städtischer Wohnberechtigung). Personen mit ländlichem *Hukou* erhalten keine Unterstützung durch die Viertel.¹¹²

¹¹⁰ Focus Asien 17, 2004: 79 ff.

¹¹¹ Zum Sozialhilfesystem im Einzelnen vgl. Heberer/Schubert 2008: 81 ff.

¹¹² Becker, 2005: 19 ff.

5.4 Funktionen und Defizite des urbanen Nachbarschaftssystems

Zu den Aufgaben der Nachbarschaftsviertel zählen u.a. die Umschulung von Arbeitslosen und die Verwaltung des Sozialhilfesystems. Vor allem in den alten Industrievierteln hat sich mit dem Zusammenbruch zahlreicher Staatsbetriebe die Arbeitslosigkeit deutlich erhöht. Von daher haben Arbeitsbeschaffung und Umschulung signifikant an Bedeutung gewonnen.

Die Verwaltung des Sozialhilfesystems wiederum ist ein zentraler Unterstützungsfaktor für die sozial Schwachen. Dieses System bietet jedem Bedürftigen eine minimale monatliche finanzielle Grundversorgung.¹¹³

Die Verlagerung der sozialen Aufgaben in die Wohnviertel hinein kann auch als ein Beitrag zu größerer Bürgernähe verstanden werden. Denn ein großer Teil der administrativen Aufgaben der Stadtbezirke (administrative und soziale Dienstleistungen) wurden in die Wohnviertel hineinverlagert, so dass die Menschen im Wohnumfeld Zugriff darauf nehmen können.

Ein Problem dieses Systems besteht jedoch in den begrenzten finanziellen Möglichkeiten der einzelnen Viertel. Für die Sozialleistungen kann nur so viel Geld ausgegeben werden, wie der Stadtbezirk einem Nachbarschaftsviertel zur Verfügung stellt.

Ein weiteres Problem stellt die mangelnde Motivation und Ausbildung der ehrenamtlichen Helfer dar.¹¹⁴ Dabei handelt es sich überwiegend um Parteimitglieder oder Sozialhilfeempfänger, die auf Grund von Abhängigkeit (organisatorische via Parteidisziplin oder finanzielle als Sozialhilfeempfänger, die zur Teilnahme an sozialen Aufgaben verpflichtet sind) für soziale Belange gewonnen werden können. Von daher ist die Ehrenamtlichkeit häufig mobilisiert. Dementsprechend gering ist häufig auch die Motivation.

Zwar wurde das Nachbarschaftssystem in allen chinesischen Städten aufgebaut, zwischen der Qualität der Leistungen, bestehen jedoch zum Teil signifikante Unterschiede, vor allem zwischen den reicheren und ärmeren Provinzen, zwischen einzelnen Städten und selbst innerhalb von Städten zwischen reicheren und ärmeren Nachbarschaftsvierteln.

¹¹³ Heberer/Schubert 2008: 81ff.

¹¹⁴ Focus Asien 17, 2004: 79ff.

5.5 Aktuelle Erfordernisse

Die vorangegangenen Abschnitte haben verdeutlicht, dass es sich bei dem genossenschaftlichen Gesundheitssystem auf dem Land und dem neuen Nachbarschaftssystem in den Städten um die aktuell flächendeckendsten sozialen Absicherungssysteme in China handelt. Fast sieht es so aus, als könne sich jeder Chinese darauf verlassen, im Fall der Bedürftigkeit auf die Leistungen dieser Systeme zugreifen zu können, wenn auch auf niedrigem Niveau.

Diese Absicherung bietet zugleich aber einen Beitrag zur gesellschaftlichen Stabilität. Mit Beginn der Reformen hat sich die soziale Stabilität in Stadt und Land verschlechtert. Dies war nicht zuletzt der wachsenden sozialen Unsicherheit zuzuschreiben. Daher ist eine Stärkung dieser Systeme eine der zentralen Erfordernisse in der chinesischen Sozial- und Entwicklungspolitik.

Zum weiteren Ausbau der sozialen Sicherungssysteme ist eine Erhöhung der finanziellen Mittel unabdingbar. Die pro-Kopf Ausgaben des Staates für soziale Sicherung lagen in den letzten Jahren bei ca. sieben Euro pro Jahr. Dadurch ist eine qualitativ hochwertige Versorgung nicht möglich. Nur durch die Erhöhung der Mittel für soziale Sicherung ist eine flächendeckende Qualitätssteigerung möglich.

Dabei ist auch über die Formen und Kanäle der Finanzierung nachzudenken. In den letzten Jahren stammten ca. 16% der für soziale Sicherungssysteme verwendeten Gelder aus Lottereeinnahmen. Diese und weitere alternative Finanzierungsideen können dazu beitragen, die Qualität der Absicherung auszubauen und gleichzeitig die Staatskasse zu schonen.

Wichtig ist auch, die Qualifikation der Sozialarbeiter zu verbessern. Ein etabliertes Ausbildungssystem für soziale Arbeiten ist momentan erst in Ansätzen und vielerorts noch gar nicht vorhanden. Von daher erscheint es dringend notwendig, auch die Mittel für soziale Ausbildung anzuheben, die entsprechenden Bildungseinrichtungen auszubauen und besser auszustatten sowie das Schulungspersonal besser zu qualifizieren.

Zur langfristigen Errichtung neuer Sicherungsformen sind räumlich begrenzte Experimente sinnvoll. Aktuell werden neue Sicherungssysteme lokal erprobt wie etwa das „Hainan

Modell“.¹¹⁵ Im Rahmen dieses Modells in der Provinz Hainan wird ein Sicherungssystem erprobt, das einer Mischung aus umlage- und kapitalgedeckten System darstellt. Die Versicherungsnehmer dort zahlen einen geringen monatlichen Beitrag ein. Dieser wird zur Hälfte auf ein Konto eingezahlt, welches bei Bedürftigkeit in Anspruch genommen wird. Dies entspricht dem Kapitaldeckungsverfahren. Zur Entlastung während der Aufbauphase wird die andere Hälfte des Beitrags bei Bedarf unmittelbar für andere Versicherungsnehmer verwendet, was dem Umlageverfahren entspricht. Ähnliche Modelle werden auch an anderen Orten Chinas getestet.

Auch wenn diese Systeme auf den ersten Blick Erfolg versprechend zu sein scheinen,¹¹⁶ so ist ihre Trag- und Zukunftsfähigkeit bislang schwer abschätzbar. Im Falle, dass sich solche Modelle als nachhaltig und erfolgreich erweisen, ist ihre räumliche Ausweitung intendiert. In diesem Fall lautet die chinesische Devise „vom Punkt zur Fläche“.

5.6 Handlungsempfehlungen für die EZ

Zur Unterstützung einer erfolgreichen Umstrukturierung der sozialen Sicherungssysteme bieten sich zahlreiche Handlungsoptionen an. Auch von deutscher Seite aus lässt sich hier Unterstützungspotenzial nutzbar machen. Schließlich besitzt Deutschland eine lange Erfahrung im Hinblick auf soziale Absicherung, soziale Arbeit und soziale Projekte.

Zudem hat Deutschland viel Erfahrung mit dem Umbau, Änderungen und Reformen des Sozialsystems. Dann kann China u.U. profitieren.

Beratung dieser Art ist auf allen Ebenen möglich, von der Unterstützung kleiner, lokaler Projekte aus bis hin zur Beratung auf Provinz- oder Regierungsebene. Aufgrund der Nähe zu den Projekten dürfte die Arbeit deutscher Berater bei kleineren, lokalen Projekten wohl am Erfolg versprechendsten sein.

Eine weitere Möglichkeit bezieht sich auf das oben angesprochene Problem der mangelnden Ausbildung qualifizierter Sozialarbeiter. In der chinesischen Geschichte waren soziale

¹¹⁵ Wei, Zhang 2005.

¹¹⁶ Becker 2005: 105ff.

Aufgaben kein öffentlicher Bereich. Solche Fragen wurden innerhalb der Familienverbände geregelt. Daher existiert bislang auch kein Ausbildungssystem für soziale Berufe.

In Deutschland jedoch hat man in diesem Bereich jahrzehntelange Erfahrungen gesammelt. Es hat sich dabei ein vielschichtiges Ausbildungssystem etabliert, das qualifizierte Ausbildung bietet. Der Aufbau eines solchen Systems stellt für China mittlerweile eine Notwendigkeit dar.

Auch hier besteht Beratungs- und Unterstützungsbedarf durch deutsche Fachkräfte. Die Herausbildung von Studien- und Ausbildungsgängen, die auf die Gegebenheiten Chinas zugeschnitten sind, ist zweifellos eine zukunftsweisende Aufgabe.

Auch das entsprechende Schulungs- und Ausbildungspersonal muss aus- bzw. fortgebildet werden. Hier könnte man diesen zukünftigen Lehrkräften Fortbildungsmöglichkeiten in Deutschland bieten, sei es über Ausbildungsgänge, Auslandssemester oder komplette Studiengänge. Die Einbindung in bestehende Austauschprogramme könnte sinnvoll sein.

Die letzte Handlungsempfehlung bezieht sich auf die direkte Unterstützung neuer sozialer Projekte in China. Die Unterstützung kleiner, lokaler Projekte mit Popularisierungspotenzial erscheint uns am erfolgversprechendsten zu sein. Der Erfolg solcher Projekte wäre nicht nur lokal von Bedeutung, sondern hätte Ausstrahlungspotenzial auch auf andere Regionen.

So existiert z.B. in den Sonderwirtschaftszonen Chongqing und Chengdu ein Sozialprojekt im Hinblick auf die Umsiedlung von Landbewohnern. Landbewohner können die Nutzungsrechte ihres Bodens an den lokalen Staat überschreiben. Im Gegenzug erhalten sie eine soziale Absicherung, Arbeit, städtisches Wohnrecht oder eine Eigentumswohnung. Dieses Projekt ermöglicht eine sozial verträgliche Urbanisierung.

Bei all den Unterstützungsmöglichkeiten, die sich der deutschen Seite bieten, ist es wichtig, jeweils die Spezifika in China zu berücksichtigen. Jede Form von Unterstützung muss in enger Kooperation mit chinesischen Partnern erfolgen und die Entscheidungen müssen in enger Kooperation mit der chinesischen Seite getroffen werden.

Literatur:

Becker, Ulrich (2005), Grundfragen und Organisation der Sozialversicherung in China und Deutschland, Baden-Baden.

Darimont, Barbara (2003), Rechtsgrundlagen der chinesischen Sozialversicherung, in: China aktuell, September 2003: 1102-1116

Heberer, Thomas/Schubert, Gunter (2008), Politische Partizipation und Regimelegitimität in der VR China, Wiesbaden.

Li, Yanlin (2003), Transformation von Sozialversicherungssystemen. Probleme, Reform und Perspektiven des Sozialversicherungssystems in der VR China, Aachen.

Schmidt, Helmut/Sieren, Frank (2007), Nachbar China, Berlin.

Sieren, Frank (2005), Der China Code, Berlin.

Wei, Zhang (2005), Sozialwesen in China, in: Nando Belardi (Hg.): Schriftenreihe Chemnitzer Beiträge zur Sozialpädagogik, Hamburg.

Wei, Zhang (2005), Sozialwesen in China, Hamburg.

Zhang, Junhua (2003), Der Aufbau eines sozialen Sicherungssystems in der VR China – eine kritische Betrachtung (Teil 1), in: China aktuell, Juli 2003: 866-875.

Zhang, Junhua (2003), Der Aufbau eines sozialen Sicherungssystems in der VR China – eine kritische Betrachtung (Teil 2), in: China aktuell, August 2003: 968-997

Internetquellen (Stand 08.11.2007):

<http://www.asienhaus.de/public/archiv/focusasien17.pdf>

http://fesportal.fes.de/pls/portal30/docs/FOLDER/WORLDWIDE/ASIEN/BERICHTTE/BERICHTTE2006/CHINA0506_SOZIAL????ESICHERUNG.PDF

6. Corporate Social Responsibility in China

Leonora Beyhl, Jan Fischer, Olaf Kegel und Doris Lärer

Das Thema *Corporate Social Responsibility* (CSR) – auf Chinesisch: 企业社会责任 (qiye shehui zeren) – genießt in China zur Zeit große Aufmerksamkeit, sowohl von Seiten der chinesischen Regierung als auch von akademischen Kreisen und in vielen chinesischen Unternehmen. In der vorliegenden Ausarbeitung wollen wir der Frage nachgehen, inwieweit CSR in China umgesetzt wird. Zunächst werden wir auf das CSR-Verständnis in China eingehen und die aktuelle Situation bei der Wahrnehmung und Umsetzung von CSR in China auf nationaler und lokaler Ebene beschreiben. Dabei werden wir auf die Probleme und Herausforderungen, die sich im Zusammenhang mit der Implementierung von CSR in China stellen, eingehen und zum Schluss einige Vorschläge unterbreiten, wie CSR in China von der deutschen Entwicklungszusammenarbeit (EZ) gefördert werden könnte.

6.1 Definition von CSR

Ein Mangel an globalen Regulierungsmechanismen und Defizite in der Implementierung von internationalen Konventionen im Bereich Arbeitsrechte und Umweltschutz haben dazu geführt, dass verantwortliches unternehmerisches Handeln als entscheidender Schritt zur Erreichung entwicklungspolitischer und gesellschaftlicher Ziele angesehen wird. Das „Grünbuch Europäische Rahmenbedingungen für die soziale Verantwortung der Unternehmen“ definiert CSR als ein Konzept, „... das den Unternehmen als Grundlage dient, auf freiwilliger Basis soziale Belange und Umweltbelange in ihre Unternehmenstätigkeit und in die Wechselbeziehungen mit den Stakeholdern zu integrieren. Sozial verantwortlich handeln heißt nicht nur, die gesetzlichen Bestimmungen einhalten, sondern über die bloße Gesetzeskonformität hinaus „mehr“ in Humankapital, in die Umwelt und in die Beziehungen zu anderen Stakeholdern“ zu investieren.¹¹⁷

Der Aspekt der Freiwilligkeit ist in der Literatur durchaus umstritten. Konsens besteht jedoch darüber, dass die Umsetzung von CSR auf international anerkannten Normen aus dem Sozial-,

¹¹⁷ Kommission der Europäischen Gemeinschaft (2001).

Umwelt- und Menschenrechtsbereich¹¹⁸ basiert. Insofern ist die Durchführung von CSR zwar freiwillig, die Inhalte sind jedoch nicht verhandelbar, sondern weitgehend verbindliches Völkerrecht.¹¹⁹

Wichtig ist in diesem Zusammenhang jedoch die unterschiedliche gesetzliche Regelungsdichte in verschiedenen Ländern. Dieselben Maßnahmen eines Unternehmens können in einem Land freiwillige CSR-Verpflichtungen sein, in einem anderen hingegen „nur“ Gesetzeskonformität darstellen.¹²⁰ Des Weiteren besteht vor allem in vielen Entwicklungsländern, wie der Volksrepublik China, eine große Diskrepanz zwischen dem hohen Level der gesetzlichen Anforderungen und deren Durchsetzung bzw. Einhaltung (dazu unten). Unternehmerische Verantwortung beginnt in diesen Ländern daher bereits, wenn Unternehmen sich den Gesetzen und internationalen Normen annähern (Towards Compliance).

6.2 Situationsanalyse: Wahrnehmung und Umsetzung von CSR in China

Wahrnehmung und Umsetzung seitens der Unternehmen

CSR geriet in China erst in den letzten fünf Jahren ins Gespräch. Den entscheidenden Anstoß gaben Konsumentenboykotte in westlichen Industrieländern seit den 90er Jahren, vor allem im Bereich der Textilbranche.¹²¹ Die Vorfälle haben den westlichen multinationalen Unternehmen gezeigt, dass sie sich auch in ihren chinesischen Niederlassungen dem kritischen Blick sowohl der chinesischen Regierung als auch der lokalen und internationalen NGOs und Verbraucherorganisationen stellen müssen. Die Einhaltung von internationalen Sozial-, Umwelt- und Menschenrechtsstandards wurde somit zu einem wichtigen Thema auch innerhalb Chinas, da auch chinesische Firmen, die für den internationalen Markt produzieren, die von den internationalen Firmen vorgegebenen Standards einhalten müssen, um nicht ihre Lieferverträge zu riskieren.

¹¹⁸ Dazu zählen wichtige Konventionen der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO) sowie die ILO-Erklärung über grundlegende Prinzipien und Rechte bei der Arbeit aus dem Jahr 1998, die Erklärung der Rio-Konferenz über Umwelt und Entwicklung von 1992 sowie die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte von 1948.

¹¹⁹ Vgl. Hamm (2004): 12.

¹²⁰ Vgl. Lübcke/ Ruth/ Yim (2007): 15.

¹²¹ Vgl. Lübcke/ Ruth/ Yim (2007): 33.

Die Tatsache, dass das Konzept von CSR vor allem durch den internationalen Handel und die Zuliefererketten nach China getragen wurde, hat dazu geführt, dass innerhalb der chinesischen Unternehmenslandschaft große Unterschiede in der Wahrnehmung und Umsetzung von CSR zu erkennen sind. Multinationale Unternehmen und große chinesische Unternehmen, die vor allem für den internationalen Markt produzieren, weisen in der Regel eine relativ gute CSR Implementierung auf. Sie führen entsprechende Projekte durch und sind in Reporting- und Auditingmechanismen internationaler Standardisierungsorganisationen eingebunden. Je weiter man sich in der Zuliefererkette jedoch vom internationalen Markt entfernt, desto weniger werden CSR-Maßnahmen durchgeführt. Dies zeigt, dass *Spill-over*-Effekte durch die Aktivitäten ausländischer Unternehmen zwar einen wichtigen Beitrag für die Förderung von CSR in China darstellen, die Mittel zur Übertragung von CSR-Strategien auf Zuliefererbetriebe indessen nicht ausreichend sind.

Die wichtigsten Mittel sind (1) eine klare Kommunikation innerhalb der Unternehmensnetzwerke über die Bedeutung von CSR, (2) eindeutig formulierte und angemessene Sozial- und Umweltstandards und (3) die effiziente Ausgestaltung der Reporting- und Auditingmechanismen, welche die Einhaltung der definierten Standards sicherstellen. Vor allem der dritte Punkt stellt sich in der VR China bisher als Problem dar, da unabhängige Auditing-Dienstleister entweder zu teuer oder unzureichend ausgebildet und in küstenfernen Provinzen oft nicht lokal verfügbar sind. Abhilfe können branchenspezifische Zusammenschlüsse schaffen. So haben beispielsweise ca. 30 große, international agierende Unternehmen der Elektronikbranche gemeinsame Sozial- und Umweltstandards definiert und stellen Ergebnisse von Audits in Zuliefererbetrieben innerhalb dieses Zusammenschlusses zur Verfügung, was die Kosten für alle Beteiligten deutlich reduziert.¹²²

Grundsätzlich gilt, je kostenintensiver sich die Kontrolle der Einhaltung von Standards gestaltet, desto wichtiger ist es in Zuliefererbetrieben, ein Bewusstsein über die Bedeutung von CSR zu schaffen, um so die Notwendigkeit umfassender Kontrollen zu reduzieren. Dies kann durch direkte Kommunikation innerhalb der Unternehmensnetzwerken geschehen (Punkt (1)), oder durch die Aktivität zivilgesellschaftlicher Organisationen. Diese leisten auch einen wichtigen Beitrag bei der Einführung von CSR-Strategien in chinesischen Unternehmen, die ausschließlich für den Binnenmarkt produzieren und in denen bislang nur selten CSR-Strategien verfolgt werden.

¹²² Mehr Informationen zum *Electronic Industry Code of Conduct* (EICC) finden sich unter: <http://www.eicc.info>.

In mittelgroßen und kleineren Betrieben erweist sich die Umsetzung von CSR vielfach als besonders schwierig, da die Manager in diesen Unternehmen oft relativ schlecht ausgebildet und die zuständigen Personalabteilungen sehr klein, bzw. gar nicht vorhanden sind.

Unterstützende zivilgesellschaftliche Akteure

Es existiert bereits eine Vielzahl zivilgesellschaftlicher Akteure, die an der Weiterentwicklung und Förderung von CSR in China arbeiten.¹²³ Zu nennen wären Nichtregierungsorganisationen, die in Partnerschaft mit den Unternehmen zum Teil direkt in der Durchführung von CSR-Projekten tätig sind. Dies sind lokale NGOs, die gewissermaßen als Agenten der Unternehmen Projekte durchführen, wobei ihre Expertise im Umwelt- oder sozialen Bereich genutzt wird. Andere NGOs leisten wichtige Arbeit in der grundsätzlichen Vermittlung des CSR Konzeptes (z.B. CANGO-Projekt, dazu unten). Des Weiteren existiert bereits eine Vielzahl von Plattformen in Form von regelmäßigen Konferenzen, die vor allem in Beijing, Shanghai und Hongkong stattfinden (z.B. die CSR-Roundtable der GTZ) und Internetseiten wie ChinaCSR.net und ChinaCSRMap.org. Diese Organisationen werden in ihrer Arbeit zum Teil durch ausländische Akteure wie die GTZ (→ChinaCSRMap.org) oder die Heinrich Böll Stiftung (→CANGO) unterstützt. Im dritten Teil dieser Arbeit werden wir exemplarisch die Aktivitäten von CANGO sowie die CSR-Roundtable näher beschreiben.

Wahrnehmung und Förderung seitens der chinesischen Regierung

Von der chinesischen Zentralregierung wird CSR mittlerweile sehr ernst genommen. Auch ist das Wissen und Verständnis über CSR im Vergleich zu vielen anderen Ländern (auch der westlichen Welt) auf Seiten der Zentralregierung inzwischen relativ hoch. Es ist jedoch wichtig darauf hinzuweisen, dass es hier innerhalb der letzten Jahre bzw. sogar des letzten Jahres zu einem entscheidenden Umdeutungsprozess innerhalb der chinesischen Regierung gekommen ist. Weisen Studien aus den Jahren 2006/2007 noch darauf hin, dass es von offizieller Seite bis dahin keine Verlautbarung bzgl. der Einhaltung von sozialen Standards in Unternehmen, Ideen der Zertifizierung von Unternehmen oder der gezielten Förderung von CSR gegeben habe,¹²⁴ so hat die chinesische Regierung mittlerweile verstanden, CSR nicht

¹²³ Einen umfassenden Überblick gibt die ORSE-Studie *Corporate Social Responsibility in China* (2006).

¹²⁴ Vgl. Lübcke/ Ruth/ Yim (2007): 34ff.

mehr als Handelshemmnis von Seiten der westlichen Industriestaaten zu sehen, sondern als ein Instrument zur Erreichung politischer Ziele zu nutzen.

Viele chinesische Politiker und hochrangige Bürokraten sehen in der Förderung eines verantwortlichen Unternehmertums ein Mittel, die Umsetzung gesetzlicher Sozial- und Umweltbestimmungen voranzutreiben. In dieser Funktion ist CSR in China eng mit dem Primat eine „harmonische Gesellschaft“ aufzubauen verknüpft und stellt gewissermaßen einen Steuerungsversuch der chinesischen Regierung dar. Die Übernahme gesellschaftlicher Verantwortung durch Unternehmen soll sozialen Brüchen im wirtschaftlichen Transformationsprozess entgegenwirken und die Erreichung umweltpolitischer Ziele beschleunigen. Zudem sollen mit der gezielten Förderung von CSR in chinesischen Unternehmen die Handelsbeziehungen zur westlichen Welt gestärkt werden. Das Konzept von CSR wird von der chinesischen Regierung somit gezielt eingesetzt, um sowohl internem als auch externem Druck zu begegnen.

Konkret arbeitet die Zentralregierung an gesetzlichen Rahmenbedingungen, die die Implementierung von CSR-Strategien in Unternehmen erleichtern (z.B. *Company Law /Corporate Governance*). Sie unterstützt die Entwicklung und Einführung von *Codes of Conduct* vor allem im Bereich des Handels und versucht Anreize zu schaffen, indem sie Unternehmen, die sich besonders gut verhalten, in den Medien lobt, oder schlechte auf *Black-Lists* verurteilt. Zudem wurde an den chinesischen Universitäten ein CSR-Modul in vielen betriebswirtschaftlichen Studiengängen verpflichtend eingeführt.

Ein zentrales Problem besteht momentan darin, dass auf lokalen Regierungsebenen das Potential von CSR häufig gar nicht oder nur unzureichend wahrgenommen wird und Vorgaben der Zentrale zur Förderung von CSR nicht umgesetzt werden. Dabei ist regional zu differenzieren, zwischen stärker industrialisierten Provinzen und Kreisen, die vorwiegend an der Küste liegen und zum Teil intensive CSR-Förderprogramme durchführen (z.B. die Sonderwirtschaftszone Shenzhen) und entlegenen Regionen, in denen moderne CSR-Konzepte häufig unbekannt sind und Kapazitäten zur Unterstützung von CSR-Strategien der lokalen Unternehmen fehlen.

Einflüsse der kommunistischen Vergangenheit und der konfuzianischen Tradition

Die planwirtschaftliche Vergangenheit wirkt sich heute direkt auf die Möglichkeiten zur Implementierung und Förderung von CSR-Strategien aus. Verständlicherweise ist der unmittelbare Einfluss der chinesischen Regierung in Staatsunternehmen am größten. Er wird ausgeübt über die Zentrale und die lokalen Arme der SASAC (*State-owned Assets Supervision and Administration Commission*). Deren Vorsitzender Li Rongrong forderte in einer Stellungnahme im August 2007 die Übernahme gesellschaftlicher Verantwortung von Staatsbetrieben ein und bezog sich dabei auch explizit auf die Erfüllung von Umweltrichtlinien. Top-Manager großer Staatsbetriebe riskieren die eigene Beförderung oder gar ihren Job, wenn es ihnen nicht gelingt Umweltrichtlinien einzuhalten.¹²⁵ In der Tradition der sozialistischen *Danweis*, industriellen Arbeitseinheiten, welche die Rundumversorgung aller Mitarbeiter sicherstellten, sind Staatsbetriebe auch weiterhin zur Übernahme sozialer Verantwortung verpflichtet und federn so soziale Spannungen im Privatisierungsprozess ab. Dieses Element der ideologischen Vergangenheit wirkt sich auch auf die Verhaltensweisen der Manager und Shareholder chinesischer Privatunternehmen aus, da chinesische Arbeitnehmer, mehr als in anderen Ländern, von ihnen versorgendes Verhalten erwarten. In dieser paternalistischen Unternehmenskultur vermischen sich die genannten Einflüsse der jüngeren Vergangenheit mit tief verankerten konfuzianischen Werten. Es lässt sich beobachten, dass konfuzianisches Gedankengut in den staatlich kontrollierten Medien starke und weiter zunehmende Präsenz zeigt. Mit alten Lehrsätzen wie „Wenn du arm bist kümmerst du dich um dich selbst, wenn du reich bist kümmerst du dich um die anderen“ wird versucht, das Verantwortungsbewusstsein der Privatunternehmer anzusprechen. Konfuzius ist „en vogue“ und diese Strömung wird von der chinesischen Regierung in positivem Sinne instrumentalisiert.

Besonders deutlich zeichnet sich die konfuzianische Tradition in ländlichen Gebieten ab, in denen Clanstrukturen die Organisation ganzer Dörfer bestimmen. Privatunternehmer und Manager von Gemeinde- und Dorfbetrieben sind gewissermaßen verpflichtet sich um soziale Belange jeglicher Art zu kümmern.

Diese Traditionen bieten somit wertvolle Anknüpfungspunkte für Strategien zur Förderung von CSR in China. Die autoritären Strukturen, die der paternalistischen Unternehmenskultur

¹²⁵ CSRChina.net: <http://www.csrchina.net/page-1320.html> (aufgerufen am 28.02.2008).

inhärent sind, können sich allerdings auch hemmend bei der Implementierung von CSR-Strategien in chinesischen Unternehmen auswirken. *Corporate Responsibility*-Ansätze sind immer mit der Idee des *Stakeholder-Value* verknüpft und benötigen daher eine zumindest ansatzweise demokratische Unternehmenskultur, die es den einzelnen Stakeholdern ermöglicht ihre Interessen einzubringen.

6.3 Themenschwerpunkte in der CSR-Förderung

Die Bedeutung der zuletzt genannten Problematik spiegelt sich in der thematischen Fokussierung der Zentralregierung bei der Förderung von CSR wider. So wird besonders intensiv an der Weiterentwicklung und Implementierung von *Corporate Governance* Standards gearbeitet. Dieser Fokus ist natürlich auch im Licht des Transformationsprozesses zu sehen, in dem sich die Ausarbeitung von neuen Grundsätzen der Unternehmensführung als Notwendigkeit darstellt. Die *Corporate Governance* Strukturen eines in der Planwirtschaft agierenden Staatsunternehmens sind im marktwirtschaftlichen Kontext nicht anwendbar. In der Übergangsphase zur Marktwirtschaft entstand hier ein Vakuum, das zum Teil durch die Wiederbelebung traditioneller Elemente gefüllt wird, zum Teil aber auch von weniger in der konfuzianischen Moral verhafteten Unternehmern und Managern ausgenutzt wird. Dies führte zum Teil zu Exzessen, die eher dem Manchesterkapitalismus als einer „sozialistischen Marktwirtschaft“ gleichen. Man denke an die Arbeitsklaven in zentralchinesischen Ziegeleien. Auch weniger extreme, dafür zahlreichere Beispiele – wie z.B. Korruptionsfälle – zeigen, dass die Weiterentwicklung von *Corporate Governance* Standards in China enorm wichtig ist und Teil jeder Erfolg versprechenden Strategie zur Förderung von CSR in China sein muss. Denn auch die Ziegelei könnte in einem philanthropischen Anfall von schlechtem Gewissen, oder zur bloßen Tarnung der üblen Zustände, eine lokale Schule finanziell unterstützen, ohne dass man im Geringsten von CSR sprechen könnte. Wenn auch die CSR-Strategie eines Unternehmens nicht die Interessen aller Stakeholder berücksichtigen kann, so muss sie doch zumindest die wichtigste Stakeholdergruppe – die eigenen Mitarbeiter – einbeziehen. Eine *Corporate Governance* Struktur, die dies gewährleistet, muss zumindest über wirksame interne Kontrollmechanismen, besser auch über ein Mindestmaß an Mitbestimmung seitens der Mitarbeiter verfügen. Einen wichtigen Beitrag in diese Richtung lieferte eine Reihe von Revisionen des *Company Law* (1999, 2004 und 2005).

In den letzten Jahren sind auch Umweltthemen zunehmend in den Fokus der chinesischen Regierung gerückt. Die Förderung hierauf ausgerichteter CSR-Strategien bleibt aber in der Bedeutung momentan noch hinter den Themen *Corporate Governance* und Sozial- und Arbeitsstandards zurück.

6.4 Résumé

Eine dauerhafte Implementierung von CSR in China, die über Staatsunternehmen, ausländische Unternehmen und ihre direkten Zuliefererbetriebe hinausgeht, ist in erheblichem Maße von der Förderung eines verantwortlichen Unternehmertums seitens der chinesischen Regierung und zivilgesellschaftlicher Akteure abhängig. Von großer Bedeutung ist auch die Existenz einer kritischen Öffentlichkeit, worauf wir unten noch genauer eingehen werden.

6.5 Handlungsempfehlungen für die Entwicklungszusammenarbeit

Auf Grundlage der dargestellten Zusammenhänge haben wir Vorschläge für die Entwicklungszusammenarbeit entwickelt, wie CSR in China gefördert werden kann.

➤ *CSR-Training mit erfahrenen Partnern*

Für eine effiziente Entwicklungszusammenarbeit sind erfahrene lokale Partner unerlässlich. Wir möchten hier die oben erwähnte *China Association of NGO Cooperation (CANGO)* hervorheben, die seit November 2006 in der autonomen Region Ningxia CSR-Förderung betreibt. In einem ersten Schritt wurde in Kooperation mit CSR-Experten und lokalen Partnern (der *Ningxia International Association for Economy and Technology Cooperation*) ein Trainingsprogramm entwickelt. Die seit August 2007 durchgeführten Trainings gliedern sich in eine erste Phase, in der das grundsätzliche Konzept von CSR vermittelt wird und eine zweite Phase, in der spezifische Themen, wie Arbeitsvertragsrecht, Umweltmanagement und Genderfragen behandelt werden. Die Trainings werden zunächst aufgeteilt nach Stakeholdergruppen durchgeführt (Unternehmensvertreter, lokale NGOs und Vertreter der Lokalregierung). Danach werden auf Austauschplattformen die erlernten Inhalte diskutiert und Ansätze für die Zusammenarbeit der Stakeholdergruppen bei der Implementierung von CSR-Strategien entwickelt. Auf diese Weise wird lokale Expertise geschaffen und das CSR-

Konzept an regionsspezifische Anforderungen angepasst. Eine Studie von CANGO hat ergeben, dass seitens der Unternehmen eine hohe Nachfrage nach direkter Beratung für die Implementierung von CSR-Strategien besteht. Diese kann durch unabhängige Dienstleistung von Beratungsunternehmen erfolgen. Gerade in ärmeren Regionen wie in Ningxia wäre es wichtig, dass diese Aufgabe auch zunehmend von lokalen NGOs übernommen wird, da sich hier nur wenige Unternehmen kommerzielle Beratungsdienstleistungen leisten können. Um in den lokalen NGOs die nötigen Kompetenzen zu schaffen, sind CSR-Trainingsprojekte, wie das von CANGO, die lokale NGOs und die Lokalregierung einbeziehen, enorm wichtig. Zudem sind lokale Unternehmerverbände in Initiativen zur Förderung von CSR in China unbedingt einzubeziehen, da auch sie als Multiplikatoren wirksam werden können.

Wir schlagen deshalb vor, die Erfahrungen von CANGO zu nutzen, das CSR-Projekt in Ningxia als Modellprojekt zu betrachten und ähnliche Trainingsmaßnahmen in möglichst vielen Provinzen vor allem im chinesischen Hinterland zu betreiben. Die internationale Entwicklungszusammenarbeit sollte hierbei die nötige finanzielle Unterstützung bereitstellen.

➤ *Weiterentwicklung von Standards*

Wie bereits oben erläutert wurde, sind Sozial- und Umweltstandards sowie effiziente Reporting- und Auditingmechanismen für die Implementierung von CSR-Strategien von großer Bedeutung. Die Weiterentwicklung dieser Standards und Mechanismen in China ist eines der Ziele des *CSR-Round Table*, der seit 2004 von der GTZ und der Außenhandelsvereinigung des deutschen Einzelhandels (AVE) organisiert wird.¹²⁶ Zu den Teilnehmern gehören Manager von mittelgroßen und größeren privaten und staatlichen Unternehmen und Vertreter aus Ministerien, Forschungseinrichtungen und NGOs.

Unsere Empfehlung ist, diese übergeordnete konzeptionelle Ebene der CSR-Förderung mit der oben dargestellten Ebene systematisch zu verknüpfen. D.h. Vertreter der verschiedenen Stakeholdergruppen (Unternehmer, Manager, Mitglieder der Lokalregierung und lokaler NGOs), die an den Trainings teilgenommen haben und die Trainer selbst nehmen an *CSR-Round Tables* teil. Sie können so eigene Kenntnisse über CSR-Konzepte erweitern und vor allem auch wertvolle Erfahrungen in die Weiterentwicklung der Standards und Möglichkeiten der CSR-Implementierung einbringen. Die internationale Entwicklungszusammenarbeit kann

¹²⁶ Umfassendere Informationen finden sich unter: www.csr-roundtable.com.

hier weiterhin auf die Expertise der CSR-Experten von Organisationen wie der GTZ, SAI (*Social Accountability International*) oder ISO zurückgreifen sowie die Integration der „grassroot-Ebene“ der CSR-Förderung koordinieren und finanzieren.

➤ ***CSR bei Alibaba.com***

Die dritte Maßnahme nutzt das Internet zur Förderung von CSR in China. Alibaba.com (阿里巴巴) ist eine in China gegründete^[127] B2B-Handels- und Kommunikationsplattform mit über 24 Millionen registrierten Nutzern. Eine enorm große Zahl chinesischer Unternehmen präsentiert sich mit einem eigenen Webauftritt in einem von Alibaba festgelegten Schema. Für ausländische Unternehmen ist die Seite eine der wichtigsten Anlaufstellen beim Sourcing.

Zur Förderung von CSR schlagen wir vor, eine CSR-Kategorie in das Schema zu integrieren, in der die Unternehmen ihre *Codes of Conduct* und andere CSR-Aktivitäten vorstellen können. Jedes chinesische Unternehmen, das sich bei Alibaba präsentiert, würde so mit dem CSR-Konzept konfrontiert, für viele wäre es das erste Mal. Daher sollte auf der Eingabeseite für die Unternehmen auch ein Link zu einer Seite integriert sein, die das CSR-Konzept klar und umfassend beschreibt. Für gängige zertifizierte CSR-Standards, z.B. die Sozialstandards SA8000 oder CSC9000, könnte man ein Auswahlfeld auf der Eingabeseite integrieren, das die Unternehmen markieren, wenn sie ein Zertifizierungsverfahren für diesen Standard durchlaufen haben. Alibaba schaltet das entsprechende Emblem im Webauftritt des Unternehmens frei, sobald es das Zertifikat bei Alibaba eingereicht hat.

Die Informationen in der CSR-Kategorie erleichtern für ausländische und chinesische Unternehmen die Suche nach sozialverantwortlich handelnden Zulieferern und stellen somit ein nützliches Feature dar, von dem auch Alibaba.com profitiert.

Um Alibaba.com von dieser Maßnahme zu überzeugen, könnte die internationale Entwicklungszusammenarbeit zunächst dem chinesischen Handelsministerium (MOFCOM) das Konzept vorstellen. Das MOFCOM könnte in Zusammenarbeit mit einer Unternehmensberatung, die über weit reichende Erfahrung in der CSR-Beratung verfügt (z.B.

¹²⁷ Alibaba.com ist mittlerweile zur Steuervermeidung in den Cayman Islands registriert. Es ist zu wünschen, dass die internationale Staatengemeinschaft den großen gesamtgesellschaftlichen Schaden dieser Praxis, die lediglich den partikularen Interessen weniger Großunternehmer und Superreichen dient, entlarvt und dieser Abart des globalisierten Kapitalismus ein baldiges Ende setzt.

KPMG), Alibaba.com dahingehend beraten, eine CSR-Kategorie auf ihrer Plattform einzufügen.

➤ ***Bewusstsein für CSR in der Bevölkerung schaffen***

Die letzte Maßnahme zur Förderung von CSR in China setzt an einem Grundgedanken des CSR-Konzeptes an. Unternehmen handeln sozialverantwortlich, um sich nach innen und nach außen hin zu profilieren. Sie profitieren von der eigenen CSR-Strategie, wenn Konsumenten und Arbeitnehmer die Aktivitäten honorieren – die Produkte kaufen und dem Unternehmen als treue Mitarbeiter dienen. Gerade der letzte Punkt ist in China, wo die Mitarbeiterfluktuation enorm hoch ist, ein wichtiger Anreiz für CSR-Maßnahmen, die den Mitarbeitern zugute kommen. Für die öffentliche Profilierung der Unternehmen ist es wichtig, dass in der Bevölkerung ein grundsätzliches Bewusstsein dafür besteht, dass manche Unternehmen mehr und manche weniger soziale Verantwortung übernehmen und dass man selbst, als Konsument und Arbeitnehmer, Macht besitzt mit eigenen Entscheidungen das Verhalten von Unternehmen zu beeinflussen. Dieses Bewusstsein ist bei chinesischen Konsumenten bisher weniger stark ausgeprägt als in westlichen Ländern. Hier können Informationskampagnen in Zeitungen, Fernsehen, Radio und Internet einen wichtigen Beitrag leisten. Wie oben erwähnt, hat die chinesische Regierung bereits begonnen mit Lob für sozialverantwortlich handelnde Unternehmen bzw. *Blacklists*, auf denen Negativbeispiele aufgeführt sind, die Macht der Konsumenten und Arbeitnehmer zu mobilisieren.

Unsere Empfehlung für die Entwicklungszusammenarbeit ist, in Kooperation mit Regierungsstellen und der staatlichen Nachrichtenagentur *Xinhua* eine CSR-Kampagne zu erstellen. Die chinesische Konsumentenvereinigung (*Chinese Consumer Association, CCA*) und der Gewerkschaftsverband (*All China Federation of Trade Unions, ACFTU*) sollten hierbei einbezogen werden. In der begleitenden Berichterstattung über einzelne Unternehmen würden wir empfehlen, den Fokus auf positive Beispiele von sozialverantwortlich handelnden Unternehmen zu legen. Die Regierung, die an einem positiven internationalen Image der eigenen Unternehmen interessiert ist, wird dem eher zustimmen als einer transparenten Berichterstattung, die auch unternehmerisches Fehlverhalten ausnahmslos aufdeckt.

Anmerkung:

Einen großen Teil der Informationen zur Erstellung dieser Arbeit erhielten wir in Experteninterviews mit den folgenden Personen:

Uwe Holtschneider (Universität Duisburg-Essen),

Jochen Weikert (InWEnt),

Carolin Welzel (Bertelsmann Stiftung),

Dagmar Wöhlert (CANGO)

Für Ihre Unterstützung möchten wir uns herzlich bei Ihnen bedanken!

Die Interviews wurden im Dezember 2007 und Januar 2008 durchgeführt.

Literatur:

Hamm, Brigitte (2004), Maßnahmen zur Stärkung von Corporate Social Responsibility in der Entwicklungszusammenarbeit europäischer Institutionen und ausgewählter europäischer Geberländer, Deutsches Institut für Entwicklungspolitik, Bonn.

Kommission der Europäischen Gemeinschaft (2001), Grünbuch Europäische Rahmenbedingungen für die soziale Verantwortung der Unternehmen (KOM (2001) 366 endgültig: 7), Brüssel.

Lai, Qi (2006), Corporate Social Responsibility of SMEs in China: Challenges and Outlooks, in: Berichte des Arbeitsbereichs Chinaforschung, Nr.18, Juni 2006, Bremen.

Lübcke, Eileen / Ruth, Klaus / Yim, Il-Sop (2007), Corporate Social Responsibility „Made in China“, ITB-Arbeitspapiere Nr. 60, Institut Technik und Bildung, Bremen.

Nag, Eva Maria (2007), Country Profile: China, in: The CSR Navigator – Public Policies in Africa, the Americas, Asia and Europe, Gütersloh.

ORSE (Observatoire sur la Responsabilité Sociétale des Entreprises) (2006), Corporate Social Responsibility in China, ORSE Study No.9, Paris.

Schönheit, Ingo (2007), Arbeiten in China – Spielen in Deutschland - die Entwicklung einer chinesischen Corporate Social Responsibility, in: Ökologisches Wirtschaften, 1/2007, München.

Internetquellen (zuletzt aufgerufen am 28.02.2008):

http://www.boell-china.org/cn/nav/63_65.html

<http://www.cango.org/english/>

<http://www.chinacsrmap.org>

<http://www.csrchina.net>

<http://www.csr-roundtable.com>

<http://www.eicc.info>

7. Die Kontroverse um die chinesische Währungspolitik – Optionen für die Entwicklungszusammenarbeit ¹²⁸

Roswitha Amels, Galyna Kostoglod, Frederik Landshöft, Anja Waldruff

Mit der Reform- und Öffnungspolitik, die 1978 unter Deng Xiaoping eingeleitet wurde, begann die Integration Chinas in die Weltwirtschaft. Als Motoren des wirtschaftlichen Aufholprozesses wirkten insbesondere ein florierender internationaler Handel und ein anhaltender Zufluss von Direktinvestitionen.¹²⁹ Der Aufstieg Chinas wird dabei von einer kontroversen Debatte um die chinesische Wechselkurspolitik begleitet.¹³⁰ Seit der zunehmenden Abwertung des US-Dollars wird die Politik der Wechselkursbindung und Unterbewertung verstärkt mit dem Vorwurf des Merkantilismus konfrontiert. Der Druck auf die chinesische Führung seitens der EU und der USA, die Währung *Renminbi* (RMB) gegenüber dem US-Dollar aufzuwerten und den Wechselkurs freizugeben, nimmt seither stetig zu. Aus der Sicht Chinas erschien das bestehende Wechselkursregime über lange Zeit vorteilhaft. In den vergangenen Monaten waren jedoch auch negative Folgen zu beobachten und es mehren sich die Anzeichen, dass auch auf chinesischer Seite ein Umdenken stattfindet.

Im vorliegenden Beitrag sollen Chinas Währungspolitik sowie die Positionen und Interessen der EU und der USA diesbezüglich untersucht werden. Nach einer kurzen Darstellung des chinesischen Wechselkurssystems wird analysiert, welche Effekte dieses auf die beiden vorgenannten Akteure hat und warum diese ein Aufwerten des RMB und das Aufgeben der Wechselkursbindung fordern. Im darauf folgenden Teil wird die Position Chinas beleuchtet. Es wird dargestellt, warum auch für China mittelfristig eine Aufwertung des RMB und der Übergang zu einem freien Wechselkurs sinnvoll erscheint, wenngleich Differenzen bei den drei Akteuren in der Frage der Umsetzung bestehen. Anhand dieser Analyse werden sodann Handlungsempfehlungen für die deutsche Entwicklungszusammenarbeit (EZ) erarbeitet. In diesen soll es insbesondere darum gehen, wie China im weiteren Transformationsprozess unterstützt werden kann.

¹²⁸ Es sei an dieser Stelle unseren Interviewpartnern für die interessanten und aufschlussreichen Gespräche gedankt: Frau Dr. Doris Fischer, Deutsches Institut für Entwicklungspolitik (DIE), Bonn; Frau Bonnie Glaser, Center for Strategic and International Studies (CSIS), Washington D.C.; Herrn Dr. Günter Schucher, German Institute of Global and Area Studies (GIGA), Hamburg; Herrn Prof. Dr. Markus Taube, Universität Duisburg-Essen und Frau Dr. Gudrun Wacker, Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP), Berlin sowie Herrn Prof. Dr. Thomas Heberer für seine Ratschläge und Unterstützung.

¹²⁹ Zu den einzelnen Phasen der Öffnungspolitik und Strategien siehe: Fischer 2007: 332-358.

¹³⁰ Schnabel 2005: 2.

7.1 Entwicklung des chinesischen Wechselkurssystems

Das chinesische Wechselkurssystem orientiert sich an den mit der Öffnungspolitik eingeleiteten Reformen und entwickelt sich stufenweise. Bis 1978 wurde der Kapitalverkehr streng kontrolliert und der Wechselkurs als Teil des Planmechanismus festgelegt. Wie in den meisten sozialistischen Ökonomien, die eine Industrialisierung durch Importsubstituierung verfolgten, war die Währung überbewertet. In den Jahren nach 1981 wurde das Wechselkurssystem Chinas zahlreichen Änderungen unterzogen. Nachdem zeitweise zwei unterschiedliche Wechselkurse nebeneinander existiert hatten, entschied die chinesische Führung 1994, nur noch einen staatlich kontrollierten und stark unterbewerteten Wechselkurs beizubehalten. Das System wurde zwar formell als *flexibler Wechselkurs* dargestellt, faktisch war der RMB jedoch an den US-Dollar gebunden. Durch Interventionen der *People's Bank of China* (PBoC) wurde die chinesische Währung gegenüber dem Dollar stabil und damit unterbewertet gehalten. Der Druck von außen, die Währung aufzuwerten, stieg in den folgenden Jahren immer stärker an.

Im Juli 2005 kam es schließlich zu einer Aufwertung des RMB um 2,1 Prozent gegenüber dem US-Dollar. Außerdem wird seither die Kopplung an einen Währungskorb verfolgt, dessen Zusammensetzung jedoch weiterhin stark vom US-Dollar dominiert bleibt, wenngleich die exakte Zusammensetzung des Währungskorbes unbekannt ist. China verfolgt ein Wechselkursregime des *Managed Floating*,¹³¹ indem es den Wechselkurs mit Devisenmarktinterventionen und Kapitalverkehrskontrollen festigt. Seit Mai 2007 wird der Wechselkurs in einer Schwankungsbreite von $\pm 0,5$ Prozent stabilisiert.

Es gilt nach wie vor als gesichert, dass der RMB unterbewertet ist. Je nach Berechnungsmethode sind Schätzungen von 30 bis 40 Prozent gegenüber dem US-Dollar zu finden.¹³²

¹³¹ Vgl. Herr 2007: 27-32.

¹³² Vgl. Blume 2007: DIE ZEIT, 15. November 2007.

7.2 Die Positionen der EU und der USA: Schnelles Aufwerten

Als Reaktion auf die beschriebene Unterbewertung des RMB drängen sowohl die USA als auch die EU auf einen stark beschleunigten Aufwertungsprozess. Diese Forderungen sind ökonomisch und außerdem psychologisch zu begründen.

In China führte das Wechselkursregime als Teil einer exportorientierten Wachstumsstrategie zu einem Handelsbilanzüberschuss. Dieser betrug in 2007 circa 262 Mrd. US-Dollar. Infolgedessen stiegen die Devisenreserven der chinesischen Zentralbank auf inzwischen 1,53 Billionen US-Dollar an. Die USA hingegen weisen ein starkes Handelsbilanzdefizit auf, welches nach Schätzungen zu ungefähr 30 Prozent auf den Handel mit der Volksrepublik zurückgeht¹³³ und gegenüber dieser derzeit circa 237,5 Mrd. US-Dollar beträgt. Auch die EU verzeichnet ein Handelsbilanzdefizit gegenüber China, das 2007 bei rund 250 Mrd. US-Dollar lag.

Festzustellen ist also, dass auf allen Seiten Handelsbilanzungleichgewichte bestehen. Diese werden auf der psychologischen Ebene unterschiedlich bewertet (vgl. Abb. 1). China wird in der EU und den USA zunehmend als Gefahr gesehen. Dies zeigt sich in Medienberichten anhand verschiedenartiger Bedrohungsszenarien. So liest sich, dass „über den Wert des Dollars [...] heute in Peking entschieden“¹³⁴ wird, dass „China sich den Westen kauft“¹³⁵ oder dass ein „Weltkrieg um Wohlstand“¹³⁶ zwischen Orient und Okzident bevorsteht.

Meldungen dieser Art zeichnen jedoch kein adäquates Bild von Chinas Rolle in den Weltwirtschaftsbeziehungen. Sie rufen in den westlichen Gesellschaften Ängste hervor, die oft übertrieben und unklar sind. Diese *diffusen Ängste* erzeugen internen Druck auf die politischen Akteure und werden außerdem von diesen genutzt, um von anderen Problemursachen abzulenken. So wird etwa der unterbewertete RMB als Sündenbock für Arbeitslosigkeit in den westlichen Staaten herangezogen oder für die Schwäche des Dollars verantwortlich gemacht. Vor dem skizzierten Hintergrund lässt sich die Forderung seitens der EU und der USA nach einem schnellen Aufwerten als stark innenpolitisch motiviert verstehen.

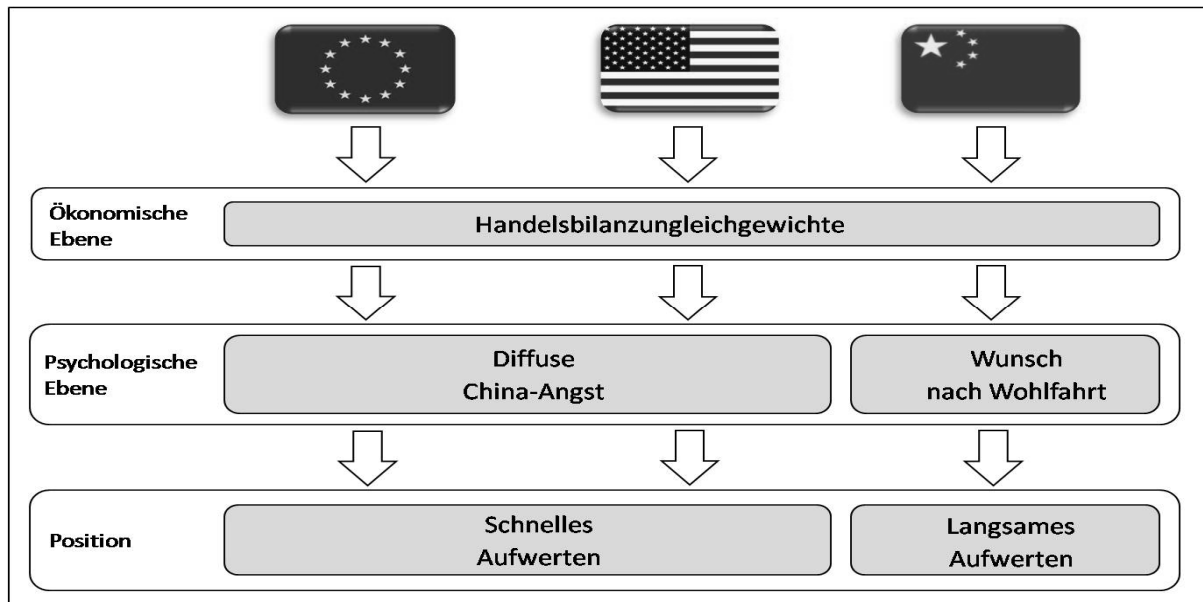
¹³³ Vgl. Priewe 2007: 25.

¹³⁴ Vgl. GlobalEurope Anticipation Bulletin 2007: Umfassende weltweite Krise weitet sich aus: Immobilien – Finanzinstitute – Aktienmärkte – Privatkonsum – Devisen, in: Ansage GEAB, Nr. 13, 18. März 2007.

¹³⁵ Heuser 2008: DIE ZEIT Online, 24. Januar 2008.

¹³⁶ Steingart 2006.

Abbildung 1: Auswirkung der ökonomischen und psychologischen Ebene auf die Positionen der Akteure



Quelle: Eigene Darstellung.

7.3 Die Position Chinas: Langsames Aufwerten

Auch die chinesische Position lässt sich anhand psychologischer und ökonomischer Effekte begründen (vgl. Abb. 1). So findet sich in der chinesischen Gesellschaft auf der psychologischen Ebene ein starker Wunsch nach Wohlfahrtssteigerung. Dieser übt Druck auf die chinesische Führung aus, weiterhin Stabilität zu gewährleisten, um das anhaltende Wirtschaftswachstum nicht zu gefährden. Auch um ihre Legitimität zu wahren, ist die Regierung permanent gezwungen, diesem Wunsch nach mehr Wohlstand nachzukommen. Ihr Handeln im währungspolitischen Bereich lässt sich direkt aus den beschriebenen Notwendigkeiten ableiten.

Um auf wirtschaftliche Herausforderungen effektiver reagieren zu können, benötigt China mittelfristig einen marktregulierten Wechselkurs. Die Folgen einer übereilten Freigabe und einer darauf folgenden schnellen Aufwertung wären jedoch unabsehbar, würden Raum für Spekulationsattacken bieten und im schlimmsten Fall ähnlich verheerende Wirkungen haben wie die Freigabe des Yen 1985. Eine langwierige Wirtschaftskrise wie sie in Japan folgte will

die chinesische Regierung unter keinen Umständen riskieren. Flexibilisierung und weitreichende Kapitalmarktliberalisierung sind dennoch notwendig, um die Entwicklung des Finanzmarktes in China und eine weiterhin reibungslose Integration in die Weltwirtschaft zu sichern. Es ist anzunehmen, dass die chinesische Regierung aus diesem Grund einen gemäßigt graduellen Pfad der Währungskursreform verfolgt. Nur über eine langsame Aufwertung kann mittelfristig eine Währungsflexibilität erreicht werden, ohne die makroökonomische und soziale Stabilität zu gefährden. Hierfür gibt es sowohl interne als auch externe Gründe.

Die Notwendigkeit aufzuwerten I: Der Handlungsspielraum zur Begrenzung von Inflation

Allgemein sieht sich ein Land mit einem staatlich regulierten Wechselkursregime dem innenpolitischen Problem gegenüber, dass es in seiner Geldpolitik nur sehr eingeschränkt handlungsfähig ist. Der unterbewertete Wechselkurs in China fördert die Exporte. Daraufhin kommt es zu einem Leistungsbilanzüberschuss, in dessen Folge ein Angebotsüberschuss an Devisen entsteht. Um den RMB zu stabilisieren, ist die PBoC gezwungen, mit neu geschaffenem Zentralbankgeld diese Devisen aufzukaufen, was zu erhöhter Liquidität in der chinesischen Volkswirtschaft führt. Da dies einen ungesunden Inflationsanstieg zur Folge haben würde, muss die Zentralbank die Geldmenge durch Finanzmarktinterventionen sterilisieren. In der Vergangenheit wurde dies unter anderem dadurch erreicht, dass der Mindestreservesatz für Banken mehrfach angehoben wurde.¹³⁷

Nun stieg die Inflation in China seit 2007 dennoch stark an. Dies liegt jedoch nicht an einer erhöhten Liquidität, sondern an dem – Engpass bedingten – Steigen der Preise von bestimmten Lebensmitteln. Da die Priorität der chinesischen Regierung auf der Kontrolle des wenig flexiblen Wechselkurses liegt, ist ihr Handlungsspielraum bei anderen makroökonomischen Phänomenen, wie der beschriebenen Kosteninflation, stark eingeschränkt. Die Vermeidung von unverhältnismäßiger Inflation ist für die Stabilität des Landes jedoch vital, da erhöhte Lebensmittelpreise zu Unruhen führen können. So fanden etwa die Ereignisse von 1989 vor dem Hintergrund einer starken Inflation statt. Um solchen Phänomenen besser begegnen und somit Stabilität gewährleisten zu können, hat die chinesische Regierung mittelfristig ein großes Interesse daran, den Wechselkurs zu flexibilisieren.

¹³⁷ Vgl. Goldstein/Lardy 2007: 8.

Die Notwendigkeit aufzuwerten II: Der Entwicklungsstand der finanziellen Infrastruktur

Zusätzlich sind mit den oben beschriebenen Finanzmarktinterventionen versteckte Kosten und Risiken verbunden. Die Erhöhung der Mindestreservesätze für Banken lässt sich als implizite Steuer verstehen, da die Reserven bei der Zentralbank hinterlegt werden müssen. Auf dem freien Markt könnte mit diesen Geldern wesentlich mehr Gewinn erwirtschaftet werden. Die implizite Steuer trägt dazu bei, dass die Banken nicht vollständig kommerziell werden können. In diesem Zusammenhang liegt ein weiteres Problem darin, dass es chinesischen Banken ebenso wie chinesischen Unternehmen an Erfahrung mangelt, mit freien Wechselkursen umzugehen. Die finanzielle Infrastruktur in China wird daran gehindert, sich zu entwickeln.¹³⁸

Die Notwendigkeit aufzuwerten III: Förderung der Harmonischen Gesellschaft

Die mit dem Wechselkursregime verbundene Exportsubvention widerspricht dem im Herbst 2007 formulierten Ziel der chinesischen Regierung, ein ausgeglichenes Wirtschaftswachstum zu fördern. Bislang ist die chinesische Wirtschaft in hohem Maße von Exporten abhängig. Folglich muss die Transformation hin zu einem stärker auf Binnenkonsum basierenden Wachstum vollzogen werden. Ein solcher Wandel wäre konsistent mit Hu Jintaos Konzept der *Harmonischen Gesellschaft*. Auf diesem Wege würde vermieden, dass sich die Schere zwischen Arm und Reich weiter öffnet. Zusätzlich ist ein vom Export abhängiges Land wie China sehr anfällig für Volatilitäten der Weltmarktpreise und -nachfrage. Somit erscheint eine Stärkung des Binnenkonsums für die Kommunistische Partei notwendig, um ihre Legitimität zu erhalten und abzusichern.

Die Notwendigkeit aufzuwerten IV: Die Gefahr eines neuen Protektionismus

Extern besteht für die chinesische Regierung die Gefahr, dass der unterbewertete RMB zu protektionistischen Maßnahmen seitens der USA und der EU führen könnte. Die zuvor beschriebenen diffusen Chinaängste machen es höchst wahrscheinlich, dass diese Akteure administrative Maßnahmen zur Reduzierung der chinesischen Importe ergreifen würden.

¹³⁸ Ebd.

Drohungen dieser Art wurden bereits im November 2007 von einer hochrangigen EU-Delegation formuliert.

7.4 Fazit

Zusammenfassend lässt sich feststellen, dass die chinesische Währungspolitik bisher überwiegend positiv auf die Entwicklung Chinas gewirkt hat. So wurde das Wirtschaftswachstum durch die subventionierten Exporte vorangetrieben, eine außenwirtschaftliche Verschuldung verhindert und destabilisierende Finanzmarktverletzlichkeiten abgewehrt. Auf Dauer droht diese Politik sich jedoch aufgrund der beschriebenen internen und externen Gründe negativ auf die Entwicklung Chinas auszuwirken. Die politische Führung wird folglich aufwerten müssen, um an geeigneter Stelle zu einem marktregulierten Wechselkursregime überzugehen. Um die Entwicklung nicht zu gefährden, muss dies jedoch langsam geschehen. Auf diesem Weg steht die chinesische Regierung vor den Herausforderungen, das Konzept der harmonischen Gesellschaft umzusetzen, Geldpolitik als ein effektives Instrument des makroökonomischen Managements auszubauen, das Bankensystem zu größtmöglicher Kommerzialität und Effektivität zu transformieren und Protektionismus von außen zu verhindern.

7.5 Handlungsempfehlungen für die Entwicklungszusammenarbeit

Die Währungspolitik eines Landes gehört nicht zu den direkten Aufgabenfeldern der Entwicklungspolitik. Angesichts der dargestellten makroökonomischen, politischen und sozialen Herausforderungen, denen China bei einer Aufwertung des RMB jedoch gegenüber steht, zielen die nachfolgenden Handlungsempfehlungen für die Entwicklungszusammenarbeit (EZ) auf die Begleitung und Unterstützung des chinesischen Transformationsprozesses ab.

➤ Capacity Building bei Banken und Unternehmen

Insbesondere die Verbesserung des chinesischen Bankensystems und dessen Vorbereitung auf das Agieren in einer Wirtschaft mit freien Wechselkursen stellt ein Feld dar, das durch *Capacity Building* unterstützt werden sollte. Da die deutsche EZ derzeit noch nicht auf diesem

Gebiet arbeitet,¹³⁹ würde sich zunächst die Zusammenarbeit mit anderen Gebern auf EU-Ebene anbieten. Im Jahre 2002 wurde bereits ein Projekt im Finanzdienstleistungsbereich angestoßen. Das *EU-China Financial Services Co-operation Project* verfolgte das Ziel, die nationalen Institute des chinesischen Finanzsektors¹⁴⁰ zu beraten, eine Weiterentwicklung der rechtlichen Plattform für Banken, Versicherungsgesellschaften und Börsen zu fördern sowie die Leistungskapazitäten dieser drei Sektoren durch die Vermittlung von Trainingsmethoden und die Bereitstellung von Trainingsmaterialien zu stärken. Zur Umsetzung des Projekts wurden Runde Tische eingerichtet, Symposien abgehalten und Studienreisen organisiert. Von der *Sparkassenstiftung* wurden des Weiteren Bankenplanspiele durchgeführt, welche den Teilnehmern die Entwicklung und Implementierung von Bankstrategien unter Wettbewerbsbedingungen ermöglichte. Diese beschriebenen Maßnahmen fanden positiven Anklang. Die deutsche EZ sollte auf EU-Ebene darauf hinwirken, dass gleichartige Projekte auf weitere Finanzinstitutionen und zusätzlich auf den Unternehmenssektor ausgeweitet werden.

➤ *Stärkung der sozialen Sicherungssysteme zur Förderung des Binnenkonsums*

Ein zweiter Ansatzpunkt für die EZ besteht darin, die chinesische Führung bei der Umsetzung des Konzepts der *Harmonischen Gesellschaft* durch Förderung des Binnenkonsums zu begleiten. Es wurde bereits ausgeführt, dass China nur zu einer Aufwertung des RMB bereit sein wird, wenn durch eine solche Maßnahme das Wirtschaftswachstum und die Stabilität im Innern des Landes nicht gefährdet werden. Hier gilt es, die Exportabhängigkeit zu reduzieren und ein stärker konsumgestütztes Wachstum zu fördern. Derzeit ist der private Verbrauch in China im Vergleich zu anderen großen Ökonomien sehr gering, die Sparquote hingegen bewegt sich auf einem hohen Niveau. Teilweise liegt dies darin begründet, dass die vorhandenen sozialen Sicherungssysteme nicht ausreichend Schutz bieten und somit private Vorsorge betrieben wird. Baut man künftig die sozialen Sicherungssysteme aus, würde sich dies positiv auf ein Ansteigen des privaten Konsums auswirken. Im Bereich der Sozialpolitik besitzt die deutsche EZ im Vergleich zu anderen Gebern komparative Vorteile. Bereits seit vielen Jahren beraten die deutschen EZ-Organisationen GTZ und KfW sowie die Konrad-Adenauer-Stiftung und die Friedrich-Ebert-Stiftung die chinesische Regierung bei der

¹³⁹ Das deutsche Engagement bei der Entwicklung des chinesischen Finanzsektors bezieht sich vorwiegend auf den Bereich Mikrofinanzierung sowie die Reform des ländlichen Finanzsektors.

¹⁴⁰ Chinesische Partner in diesem Projekt waren die PBoC, die *China Banking Regulatory Commission* (CBRC), die *China Securities Regulatory Commission* (CSRC), die *China Insurance Regulatory Commission* (CIRC) sowie das Ministerium für Finanzen und Handel (MOFCOM).

Reformierung der sozialen Sicherungssysteme. Bemühungen dieser Art sollten weiter gefördert werden. Besonders herauszustellen ist jedoch, dass diese Zusammenarbeit auf gleicher Augenhöhe stattfinden sollte. Dies bietet sich an, da beide Länder bei unterschiedlichen Ausgangslagen vor ähnlichen Herausforderungen stehen – wie beispielsweise der gesellschaftlichen Überalterung. Ein Dialog auf Augenhöhe würde dazu beitragen, dass beide Staaten aus verschiedenen Erfahrungen heraus innovative Lösungen erarbeiten und somit beidseitig von einer Zusammenarbeit profitieren können. In diesem Zusammenhang sollten Diskussionsforen eingerichtet werden, in deren Rahmen Vertreter aus der Wissenschaft sowie Praktiker aus den Bereichen Politik, Wirtschaft und Sozialwesen gemeinsam Konzepte für dieses Politikfeld entwickeln würden.

➤ *Durch Öffentlichkeitsarbeit den diffusen Chinaängsten begegnen*

Eine wichtige Aufgabe der EZ besteht des Weiteren darin, auf nationaler Ebene vor allem solche Initiativen zu fördern, die der deutschen Öffentlichkeit ein adäquates und differenziertes Bild der chinesischen Entwicklung vermitteln. Die Unterstützung solcher Maßnahmen kann als direkter Beitrag zur Bearbeitung der *diffusen Chinaängste* verstanden werden. Allgemeines Anliegen sollte es sein, Menschen in die Lage zu versetzen, die zahlreichen Bedrohungsszenarien auf ihren Wahrheitsgehalt zu prüfen und deutlich zu machen, dass China – trotz offensichtlicher Wachstumserfolge – in weiten Bereichen nach wie vor ein Entwicklungsland ist. Weiterhin würde dies den im Juni 2002 formulierten Zielen der *Entwicklungspolitischen Informations- und Bildungsarbeit des BMZ*¹⁴¹ entsprechen, zu denen es unter anderem zählt, „ein elementares Wissensgerüst schaffen [zu] helfen“ sowie „Wissensdefizite so stark wie möglich [zu] korrigieren“. Jene Vorhaben kann das BMZ insbesondere über Multiplikatoren in Medien, Parteien, Hochschulen oder der Erwachsenenbildung erreichen.

¹⁴¹ Vgl. BMZ 2002: 8f.

Literaturverzeichnis

Blume, Georg (2007), Dilemma des reichen Mannes. Wohin mit den vielen Dollars? Wenn China seine Devisenpolitik ändert, schadet es sich selbst. In: DIE ZEIT, Nr. 47, 15. November 2007.

BMZ (2002), Sektorales Konzept – Partizipative Entwicklungszusammenarbeit, BMZ-Konzept 119.
Fischer, Doris (2007), Integration in die Weltwirtschaft. In: Fischer, Doris/Lackner, Michael (Hg.), Länderbericht China, Bonn: 332-358.

GlobalEurope Anticipation Bulletin (2007), Umfassende weltweite Krise weitet sich aus: Immobilien – Finanzinstitute – Aktienmärkte – Privatkonsum – Devisen, in: Ansage GEAB, Nr. 13, 18. März 2007.

Goldstein, Morris/Lardy, Nicholas (2007), China's Exchange Rate Policy: An Overview of Some Key Issues, Papier für die Conference on China's Exchange Rate Policy des Peterson Institute for International Economics, 19. Oktober 2007: 8.

Herr, Hansjörg (2007), Das chinesische Wechselkurssystem, in: Aus Politik und Zeitgeschichte Nr.7/2008: 27-32.

Heuser, Uwe Jean (2008), Nachricht aus Davos, in: DIE ZEIT Online, 24. Januar 2008.

Priewe, Jan (2007), Leistungsbilanzdefizit der USA, in: Aus Politik und Zeitgeschichte Nr.7/2008: 21-26.

Schnabel, Gunter (2005), Der Festkurs als merkantilistische Handelspolitik - Chinas Währungs- und Geldpolitik im Umfeld globaler Ungleichgewichte, Tübinger Diskussionsbeitrag Nr. 291.

Steingart, Gabor (2006), Weltkrieg um Wohlstand. Wie Macht und Reichtum neu verteilt werden, München.

Duisburger Arbeitspapiere

Ostasienwissenschaften

Seit Juli 1995 publiziert das Institut für Ostasienwissenschaften eine eigene Reihe von Arbeitspapieren. Sie werden in begrenzter Zahl kostenlos abgegeben. Mit * gekennzeichnete Papiere sind zudem über Internet abrufbar.

Bestelladresse / procurement address

Institut für Ostasienwissenschaften
Universität Duisburg-Essen
47048 Duisburg
e-mail: in-east@uni-duisburg-essen.de

Duisburg Working Papers on East Asian Studies

Since July, 1995, the Institute of East Asian Studies publishes its own series of working papers which are available free of charge. Papers marked * can be called up on the Internet.

Internet download

<http://www.in-east.de/>

- No. 56 / 2004 A. D. Senz
Wählen zwischen Recht und Pflicht – Ergebnisse eine Exkursion der Ostasienwissenschaften in die Provinz Sichuan / VR China
- No. 57 / 2004 D. Lehrack
NGO im heutigen China – Aufgaben, Rolle und Selbstverständnis
- No. 58 / 2004 Li Minghuan
Labour Brokerage in China Today: Formal and Informal Dimensions
- No. 59 / 2004 Ch. Göbel, A.-D. Senz (eds.)
Come by the Wind. Li Fan's Story in Bunyun Election.
- No. 60 / 2004 Th. Heberer, A.-D. Senz (eds.)
Feldforschung in Asien. Erlebnisse und Ergebnisse aus der Sicht politikwissenschaftlicher Ostasienforschung
- No. 61 / 2004 Th. Heberer, N. Sausmikat
Bilden sich in China Strukturen einer Zivilgesellschaft heraus?
- No. 62 / 2004 J. Imai
The Rise of Temporary Employment in Japan: Legalisation and Expansion of a Non-Regular Employment Form
- No. 63 / 2005 Th. Nilges
Zunehmende Verschuldung durch Mikrokredite: Auswertung eines Experiments in Südindien

- No. 64 / 2005 Th. Heberer, C. Göbel (Hg.)
Task Force: Zivilgesellschaftliche Entwicklungen in China
- No. 65 / 2006 W. Pascha und C. Storz (Hg.)
Workshop Organisation und Ordnung der japanischen Wirtschaft V –
Themenschwerpunkt: Deutschlandjahr in Japan – Eine Zwischenbilanz
- No. 66 / 2006 M. Hüstebeck
Park Geun-hye: Als Präsidententochter zur ersten Staatspräsidentin
Südkoreas?
- No. 67 / 2006 M. Hüstebeck
Tanaka Makiko: Scharfzüngige Populistin oder populäre Reformerin?
- No. 68 / 2006 Th. Heberer
Institutional Change and Legitimacy via Urban Elections? People's
Awareness of Elections and Participation in Urban Neighbourhoods
(Shequ)
- No. 69 / 2006 Ch. Göbel
The Peasant's Rescue from the Cadre? An Institutional Analysis of
China's Rural Tax and Fee Reform
- No. 70 / 2006 W. Pascha, C. Storz (Hg.)
Workshop Institutionen in der Entwicklung Ostasiens I - Offenheit und
Geschlossenheit asiatischer Wirtschaftssysteme
- No. 71 / 2006 N. Kawai
Spatial Determinants of Japanese Manufacturing Firms in the Czech
Republic
- No. 72 / 2007 W. Pascha, C. Storz, M. Taube (eds.)
Workshop Series on the Role of Institutions in East Asian Development
– Institutional Foundations of Innovation and Competitiveness in East
Asia
- No. 73 / 2007 N. Kawai, M. Jonas
Ownership Strategies in Post-Financial Crisis South-East Asia: The Case
of Japanese Firms
- No. 74 / 2008 M. Taube
Ökonomische Entwicklung in der VR China – Nachholendes Wachstum
im Zeichen der Globalisierung
- No. 75 / 2008 Th. Heberer
Task-Force „Entwicklungspolitik in China: Herausforderungen,
Lösungsstrategien und deutsch-chinesische Entwicklungszusammenarbeit“