

Das neue Umweltschutzgesetz der VR China

Berit Roth-Mingram¹

I. Einleitung

Mit Wirkung vom 1. Januar 2015 trat in der VR China die am 24. April 2014 revidierte und verkündete Fassung eines bis dahin seit über zwei Jahrzehnten unveränderten Umweltschutzgesetzes in Kraft. Diese Neufassung, deren Entstehung über drei Jahre Zeit in Anspruch nahm,² muss im Zusammenhang mit einer Anzahl weiterer Gesetze und Verordnungen gesehen werden, die es in den letzten Jahren im Bereich des chinesischen Umweltrechts gegeben hat. Der vorliegende Beitrag weist daher auch auf frühere in der vorliegenden Zeitschrift erschiene Beiträge zum chinesischen Umweltrecht hin.³

II. Hintergrund

Seit Jahrzehnten hat die chinesische Bevölkerung mit Umweltproblemen wie Smog und Luftverschmutzung, Wasserverunreinigungen und -mangel, Bodenverunreinigungen und Erosion, Versalzung der Böden und Überschwemmungen etc. zu kämpfen. Dass bei diesen Problemen die chinesische Wirtschaft eine große Rolle spielt, ist allgemein bekannt. Neu ist, dass die chinesische Politik die Bekämpfung der Umweltverschmutzung zu einer Priorität erklärt hat. Sowohl eine grundlegende Überarbeitung des bestehenden Umweltrechts ist beabsichtigt als auch eine strengere Ahndung von Umweltsündern durch Behörden und Gerichte. Jüngstes Beispiel hierfür ist die am 30. Dezember 2014 ergangene Entscheidung des Oberen Volksgerichts der Provinz Jiangsu, sechs Unternehmen, die

chemische Abfälle in Flüsse abgegeben haben, mit einer Strafe von 160 Mio. RMB (rund 21 Mio. EUR) zu belegen.⁴

III. Bisheriges Umweltschutzgesetz

Im Gegensatz zum alten Umweltschutzgesetz, welches lediglich 47 Paragraphen umfasste, zählt das jetzige 70 Paragraphen. Die vorherige Kapitelaufteilung in „Allgemeine Regeln“, „Überwachung und Steuerung der Umwelt“, „Schutz und Verbesserung der Umwelt“, „Maßnahmen gegen Umweltverschmutzung und andere Umweltschädigungen“, „Rechtliche Verantwortung“ sowie „Ergänzende Regeln“ wird im Wesentlichen übernommen. Bemerkenswert ist das neue Kapitel 5 zu „Informationspublizität und Beteiligung der Öffentlichkeit“.

Am alten Umweltschutzgesetz wurde zu Recht kritisiert, dass es der chinesischen Umwelt und den natürlichen Ressourcen nur einen Basisschutz gewährte. Unter anderem waren Strafen so niedrig, dass Unternehmen sie nicht selten als laufende Betriebskosten in Kauf nahmen.⁵ Das neue Umweltschutzgesetz sendet dagegen das Signal, dass das klassische wirtschaftliche Modell „Wachstum um jeden Preis“, auch auf Kosten der Umwelt, nach dem Willen der chinesischen Politiker ausgedient hat.⁶

IV. Die Regelungen des neuen Umweltschutzgesetzes

Im Folgenden wird auf einige Regelungen des neuen Umweltschutzgesetzes eingegangen. Für

¹ Ref. Jur., MA (Sinologie). Die Autorin ist Promovendin zum deutschen und chinesischen Gesellschaftsrechts am Institut für ausländisches und internationales Privat- und Wirtschaftsrecht der Universität Heidelberg.

² Tianjie MA, Put China's tough new law to protect the environment to the test, in: South China Morning Post, 14.01.2015, <<http://www.scmp.com/comment/insight-opinion/article/1679570/put-chinas-tough-new-law-protect-environment-test>> (eingesehen am 16.02.2015).

³ U. a. Markus Hippe, Das Gesetz für erneuerbare Energien, in: ZChinR 2005, 110-114; Jan de Graaf, Das Wassergesetz der VR China, ZChinR 2004, 228-233.

⁴ Edward WONG, Fines Total \$26 Million for Polluters in China, in: The New York Times, 01.01.2015, S. A10 (New-York-Ausgabe), <http://www.nytimes.com/2015/01/01/world/asia/chinese-court-orders-6-companies-to-pay-26-million-for-polluting.html?_r=0> (eingesehen am 06.02.2015).

⁵ Tianjie MA, Fn. 2.

⁶ Yacheng ZHOU, New environment law signals warning, in: China Law & Practice Juli/August 2014, <<http://www.chinalawandpractice.com/Article/3359160/Channel/9935/New-environment-law-signals-warning.html>> (eingesehen am 16.02.2015).

einen vollständigen Eindruck des neuen Gesetzes wird jedoch die Lektüre der Übersetzung des Gesetztextes⁷ empfohlen.

Die im 1. Kapitel „Allgemeine Regeln“ getroffenen Regelungen zum Ziel des Gesetzes und zur weiten Definition des Umweltbegriffes werden beibehalten. Bemerkenswert ist, dass der Umweltschutz in § 4 Umweltschutzgesetz zu einer grundlegenden nationalen Aufgabe erklärt wird und hieran fortan gem. § 12 Umweltschutzgesetz der 5. Juni als Umweltag erinnern soll. Zudem werden die für den Umweltschutz in die Pflicht genommenen Akteure klarer festgelegt. Künftig sind dies nicht nur „alle Einheiten und Individuen“ (§ 6 Umweltschutzgesetz alte Fassung), sondern darüber hinaus die örtlichen Volksregierungen, Unternehmen, Institutionseinheiten und andere Produzenten und Betriebsleiter sowie die chinesischen Bürger, § 6 Umweltschutzgesetz.

Auch wenn die neuen Regelungen zur „Überwachung und Steuerung“ (2. Kapitel) im Wesentlichen mit der früheren Rechtslage identisch sind, sind sie neuerdings sehr viel detaillierter gestaltet.

Aus den Regelungen des 3. Kapitels „Schutz und Verbesserung der Umwelt“ ist zunächst die Neuregelung des § 29 Umweltschutzgesetzes herauszugreifen, wonach der chinesische Staat zukünftig in schwerpunktmäßigen ökologischen Funktionsgebieten, sensiblen und fragilen Ökotope eine rote Linie des Umweltschutzes ziehen wird. Wo diese konkret verlaufen wird, bleibt abzuwarten. Neu ist ebenfalls ein in § 31 Umweltschutzgesetz normiertes Kompensationssystem für ökologische Schutzmaßnahmen. Schließlich werden in § 37 Umweltschutzgesetz die Prinzipien der Mülltrennung und des Recycling als neue wichtige Umweltschutzziele eingeführt.

Eine der „Maßnahmen gegen Verschmutzung und andere Schädigungen“ (4. Kapitel) stellt die Errichtung eines Steuerungssystems durch Genehmigungen für die Abgabe von Verschmutzungen dar, § 45 Umweltschutzgesetz. Verbunden mit der Pflicht nach § 43 Abs. 1 Umweltschutzgesetz, Gebühren für Verschmutzungsabgaben zu zahlen, wird hierdurch die Hoffnung gehegt, umweltverschmutzendes Verhalten besser kontrollieren und reduzieren zu können. Solch eine erwerbbar Abgabegenehmigung birgt jedoch im Vergleich zu strikten Abgabebeschränkungen zugleich das Risiko des Missbrauchs. Für ein Unternehmen mag es auf Dauer günstiger sein, solche Genehmigungen zu erwerben als ihren Betrieb umweltschonend umzugestalten.

Das 5. Kapitel „Informationspublizität und Beteiligung der Öffentlichkeit“ soll die Beteiligung der Öffentlichkeit und zugleich die Überwachung durch die Öffentlichkeit fördern. Unternehmen, Institutionseinheiten, Produzenten und Betriebsleiter sowie die betreffenden Umweltschutzabteilungen treffen fortan zahlreiche Offenlegungspflichten. Faktischer Druck zur Einhaltung des Umweltschutzgesetzes soll zudem laut § 54 Abs. 3 Umweltschutzgesetz mithilfe öffentlicher Rechtschaffenheitsakten und Namenslisten der rechtswidrig Handelnden erzeugt werden. Bahnbrechend neu ist ferner die Einführung der Möglichkeit eines umweltschutzbezogenen Rechtsstreits im öffentlichen Interesse seitens sozialer Organisationen in § 58 Umweltschutzgesetz.⁸

Hinsichtlich der „rechtlichen Verantwortung“ (6. Kapitel) für Umweltschutzverletzungen wird gelobt, dass das neue Umweltschutzgesetz keine finanzielle Beschränkung des Bußgeldes mehr vorsieht, sondern die Verhängung eines Bußgeldes auf fortlaufender Tagesbasis ermöglicht, § 59 Umweltschutzgesetz.⁹ Dazu können die zuständigen Umweltschutzabteilungen neuerdings die Betriebs-einstellung oder Schließung eines Unternehmens oder einer Institutionseinheit anordnen, § 60 Umweltschutzgesetz, oder sogar die für den Gesetzesverstoß Verantwortlichen in Haft nehmen, § 63 Umweltschutzgesetz. Ferner sollen auch die Umweltschutzbehörden fortan einer stärkeren Überwachung unterzogen werden. Beispielsweise bei gesetzeswidrigen Genehmigungserteilungen oder regelwidriger Untätigkeit müssen Disziplinarmaßnahmen folgen, §§ 67, 68 Umweltschutzgesetz.

V. Leitlinien des Obersten Volksgerichts zum neuen Umweltschutzgesetz

Unmittelbar auf die Verkündung des neuen Umweltschutzgesetzes am 24. April 2014 folgend hat das Oberste Volksgericht am 3. Juli 2014 seine Ansichten über eine umfassende Stärkung von umwelt- und ressourcenbezogenen Gerichtsentscheidungen für die Gewähr eines starken Rechtsschutzes, um eine ökologische Zivilisation zu schaffen (Ansichten)¹⁰ veröffentlicht. In diesen legt es zu-

⁸ Siehe hierzu die späteren Ausführungen zu den Erklärungen des Obersten Volksgerichts zu einigen Fragen der Rechtsanwendung beim Verhandeln von umweltbezogenen zivilrechtlichen Rechtsstreitigkeiten im öffentlichen Interesse unter V.

⁹ Nichtsdestotrotz wird die Kritik laut, dass dieser Weg nicht so effektiv sei wie beispielsweise eine in den USA mögliche Abschöpfung rechtswidrig erhaltener Gewinne. Vgl. Li JING, China's polluters face tougher fines under new green rules, in: South China Morning Post, 31.12.2014, <<http://www.scmp.com/news/china/article/1671632/polluters-fined-fouling-rivers-china-after-legal-action-pressure-group>> (eingesehen am 16.01.2015).

¹⁰ 最高人民法院关于加强环境资源审判工作为推进生态文明建设提供有力司法保障的意见, <<http://www.chinacourt.org/law/detail/2014/06/id/147914.shtml>> (eingesehen am 07.03.2015).

⁷ Vgl. S. 68–83.

nächst allgemein seine Ansichten zur Bedeutung der justiziellen Arbeit für den Umweltschutz dar und formuliert unter anderem einen Umweltschutz nach Recht und Gesetz, ein Primat des Schutzes, ein Festhalten an Vorbeugemaßnahmen und die Verantwortungsübernahme für Schäden (Nr. 5 Ansichten) als Grundprinzipien des Umweltschutzes.

Weiter klärt das Oberste Volksgericht in Nr. 11 der Ansichten, dass es für die im Umweltschutzrecht so bedeutsamen Rechtsstreitigkeiten im öffentlichen Interesse grundsätzlich zwei Arten von Klägern gibt, nämlich die für den Umweltschutz zuständigen Behörden gemäß § 55 Chinesisches Zivilprozessgesetz und die Sozialen Organisationen im Sinne des § 58 Umweltschutzgesetzes. Davon unberührt ist das Recht des Geschädigten, eigene Schadensersatzansprüche zivilrechtlich zu verfolgen.

Gem. Nr. 12 der Ansichten sollen erste Instanz für umweltbezogene Rechtsstreitigkeiten im öffentlichen Interesse die Mittleren Volksgerichte am Deliktort, das heißt Handlungs- oder Erfolgsort der umweltschädigenden Handlung, oder am Wohnort des Beklagten sein. Zudem wird in Nr. 16 der Ansichten dargelegt, dass alle Oberen Volksgerichte in Zukunft eine Kammer für Umweltsachen einrichten sollen. Die Mittleren Volksgerichte können bei ausreichend Bedarf solche Kammern einrichten, bei fehlendem Bedarf können sie zumindest Diskussionsplattformen für Umweltsachen schaffen. Die unteren Volksgerichte dürfen nur bei einer großen Anzahl von Umweltrechtsfällen und mit Genehmigung der jeweils zuständigen Oberen Volksgerichte Kammern für Umweltsachen einrichten.¹¹ Da in der VR China nicht wie in Deutschland zwischen einzelnen Gerichtsbarkeiten unterschieden wird, können die Volksgerichte grundsätzlich alle rechtlichen, das heißt zivilrechtliche, öffentlich-rechtliche und strafrechtliche, Aspekte behandeln. In Nr. 17 der Ansichten wird daher bestimmt, dass zukünftig möglichst alle relevanten Rechtsaspekte in einem integrierten Umweltrechtsverfahren behandelt werden sollen.

Auch wenn im chinesischen Zivilprozess der Kläger vom Beklagten bei erfolgreicher Klage grundsätzlich die Übernahme der Kosten verlangen kann, wird diesem Verlangen in der gerichtlichen Praxis jedoch selten voll entsprochen und vielmehr eine Teilung der Kosten angeordnet. Um jedoch umweltbezogene Rechtsstreitigkeiten im öffentlichen Interesse zu fördern, wird diese Rechtsprechungspraxis zur Teilung der Gerichtskosten nach Nr. 14 der Ansichten aufgehoben. Sofern der Beklagte im

Verfahren unterliegt, kann der Kläger tatsächlich die Übernahme der gesamten Prozesskosten verlangen. Nr. 15 der Ansichten erlaubt dem Kläger ferner, die Stundung, Reduzierung oder den Erlass der Prozesskosten während des Verfahrens zu beantragen.

Die Ansichten greifen schließlich die im reformierten Umweltschutzgesetz neu eingeführte Betonung der Öffentlichkeitsarbeit im Umweltrecht auf. In Nr. 23 Ansichten wird bestimmt, dass fortan regelmäßig Weißbücher zu umwelt- und ressourcenbezogenen Gerichtsentscheidungen veröffentlicht werden sollen.

Neben den Ansichten ist an dieser Stelle noch auf die unmittelbar rechtsverbindlichen Erläuterungen des Obersten Volksgerichts zu einigen Fragen der Rechtsanwendung bei der Behandlung von zivilen Umweltklagen im öffentlichen Interesse (Erläuterungen)¹² einzugehen, welche am 8. Dezember 2014 veröffentlicht wurden und am 7. Januar 2015 in Kraft traten.¹³ Diese Interpretation bezieht sich auf die Regelung des § 58 Umweltschutzgesetz zu umweltbezogenen Rechtsstreitigkeiten im öffentlichen Interesse durch soziale Organisationen und regelt die Details solcher Verfahren, beispielsweise Begrifflichkeiten, Gerichtszuständigkeiten, Formalia, die Beweisführung und -handhabung, die Rechtsfolgen etc. Im Folgenden wird auf einzelne Aspekte dieser Interpretation eingegangen.

Zunächst werden einige der in § 58 Umweltschutzgesetz genannten Begrifflichkeiten näher definiert. Soziale Organisationen beispielsweise können insbesondere Verbände, zivile Einheiten, die keine Unternehmen sind, oder Stiftungen sein, § 2 Erläuterungen.

Hinsichtlich der Frage der Gerichtszuständigkeit wird an die bereits in Nr. 12 der Ansichten getroffene Regelung angeknüpft. Zudem werden Regelungen für den Fall einer gehäuften Klageerhebung bezüglich derselben Umweltverschmutzung und für die Frage der zuständigen Gerichtsbezirke getroffen.

Gem. § 8 der Erläuterungen notwendige Unterlagen für eine Klageerhebung im öffentlichen Interesse sind erstens eine Klageschrift gemäß § 121 des chinesischen Zivilprozessgesetzes und Kopien dieser in der Anzahl der betroffenen Beklagten, zweitens vorläufige Beweismaterialien, die eine Verletzung der öffentlichen Interessen durch den/die Beklagten anzeigen oder eine solche höchstwahrscheinlich vermuten lassen und drittens, wenn

¹¹ Das Oberste Volksgericht hat seit Juni 2014 eine eigene Kammer für Umweltsachen. Bislang wurden vier Richter zu Richtern für das Umweltrecht berufen (Paul Davies/Oliver ZHANG, Opinion: Time for the courts to go green, in: China Law & Practice September/Oktober 2014, <<http://www.chinalawandpractice.com/Article/3378328/Search/Opinion-Time-for-the-courts-to-go-green.html>> (eingesehen am 16.01.2015).

¹² 最高人民法院关于审理环境民事公益诉讼案件适用法律若干问题的解释. Deutsche Übersetzung, S. 84-91. Chinesischer Text abrufbar unter <<http://www.chinacourt.org/law/detail/2015/01/id/148058.shtml>> (eingesehen am 09.02.2015).

¹³ Gem. § 35 der Erklärungen gehen diese früheren Erklärungen der justiziellen Auslegung des Obersten Volksgerichts vor.

der Kläger eine soziale Organisation ist, deren Registrierung, Satzung, einen Nachweis darüber, dass sie sich bereits fünf Jahre mit Aufgaben des Umweltschutzes befasst sowie eine durch Unterschrift oder Amtssiegel des gesetzlichen Vertreters oder eines anderen Verantwortlichen bestätigte Erklärung, dass keine amtlichen Einträge gesetzwidrigen Verhaltens vorliegt.

Verlangt werden kann gem. § 18 der Erläuterungen die Beendigung der Umweltschädigung, das Beheben der Beschwer und der Gefahren, die Wiederherstellung des ursprünglichen Zustandes, Schadensersatz sowie eine offizielle Entschuldigung. Ebenfalls treffen die Erläuterungen Regelungen zur Übernahme der Kosten durch Kläger und Beklagte.

Schließlich ist darauf hinzuweisen, dass ein umweltbezogener Rechtsstreit im öffentlichen Interesse Klagen seitens Bürger, juristischer Personen oder anderer Organisationen, die durch dieselbe umweltverschmutzende Handlung an Körper, Gesundheit oder Vermögen geschädigt wurden, nicht ausschließt, § 29 der Erläuterungen.

Da das Oberste Volksgericht in seinen Erläuterungen nicht wenige Regelungen trifft, die ausdrücklich eine Bevorzugung der Klägerseite bezwecken, bleibt zu hoffen, dass in Zukunft die Klagemöglichkeit gemäß § 58 Umweltschutzgesetz von sozialen Organisationen rege genutzt wird.

VI. Weitere Umweltschutzregeln

Für die nahe Zukunft sind zudem eine Reihe weiterer umweltbezogener Gesetze, Verordnungen und Regelungen zu erwarten. Beispielsweise ist mit einer Revision des am 1. September 2000 in Kraft getretenen Gesetzes zur Vorbeugung und Behandlung von Luftverschmutzungen zu rechnen. Bis zum 29. Januar 2015 konnte die interessierte Öffentlichkeit zu einem vom Nationalen Volkskongress veröffentlichten entsprechenden Gesetzentwurf¹⁴ Stellung nehmen. Ebenso sind Änderungen des am 28. Februar 2008 in Kraft getretenen Gesetzes zur Vorbeugung und Behandlung von Wasserverschmutzungen zu erwarten und der Erlass eines Gesetzes zur Vorbeugung und Behandlung von Bodenverschmutzungen.¹⁵ Darüber hinaus sollen umweltbezogene Verwaltungsstandards eine Überarbeitung erfahren.¹⁶

¹⁴ 大气污染防治法（修订草案）. Chinesischer Text abrufbar unter <http://www.npc.gov.cn/npc/xinwen/lfgz/flca/2014-12/29/content_1891880.htm> (eingesehen am 06.02.2015).

¹⁵ Guoqiang CHEN, Opinion: Get ready for new environment laws, in: China Law & Practice, Mai/Juni 2014, <<http://www.chinalawandpractice.com/Article/3334307/Search/Opinion-Get-ready-for-new-environment-laws.html>> (eingesehen am 16.02.2015).

¹⁶ Guoqiang CHEN, Fn. 15.

VII. Zusammenfassung und Ausblick

Zusammenfassend ist festzustellen, dass das neue Umweltschutzgesetz eine striktere Neuordnung des chinesischen Umweltschutzes verfolgt. Dies spiegelt die Bemühungen der chinesischen Politik wider, den Umweltschutz als einen stets zu berücksichtigenden Parameter in der wirtschaftlichen Entwicklung der VR China zu festigen. Es bleibt jedoch abzuwarten, erstens inwiefern diese neuen Regelungen tatsächlich in die Praxis umgesetzt werden.¹⁷ Zweitens ist fraglich, ob die neuen Bußgeldregelungen wirklich als Abschreckungsmittel Wirkung entfalten können oder lediglich als „Betriebskosten“ für Umweltverschmutzungen in Kauf genommen werden.¹⁸ Drittens wird kritisiert, dass die Einhaltung der neuen Regelungen zu so hohen Kosten führen würde, dass chinesische Unternehmen bald nicht mehr in der VR China produzieren lassen könnten.¹⁹ Eine Abwanderung in Länder mit günstigeren Produktionskosten könne aber ebenso wenig im Interesse des chinesischen Staates liegen.

¹⁷ Tianjie MA, Fn. 2.

¹⁸ China's new pollution laws must be enforced (Editorial), in: South China Morning Post, 05.01.2015, <<http://www.scmp.com/comment/insight-opinion/article/1673679/chinas-new-pollution-laws-must-be-enforced>> (eingesehen am 16.02.2015).

¹⁹ Vgl. Li JING, Fn. 9.