



„Kein Recht auf Verweigerung“

Zwangsumsiedlung tibetischer Hirten in Gansu, Qinghai, Sichuan und der Autonomen Region Tibet

I. Zusammenfassung

Sie zerstören unsere tibetischen [Hirten-] Gemeinden, weil sie uns nicht mehr auf unserem Land leben lassen. Dadurch nehmen sie uns unsere Lebensgrundlage und erschweren es uns, weiterhin so in dieser Welt leben zu können, wie wir es seit Generationen [als Hirten] getan haben. Die Chinesen lassen nicht mehr zu, dass wir unsere Arbeit machen, und zwingen uns, in von ihnen erbauten Kleinstädten zu leben. So können wir kein Vieh mehr halten, und da wir nichts anderes gelernt haben, werden wir bestimmt als Bettler enden.

— FR, Tibeter aus Machen (Maqin), Provinz Qinghai, November 2004¹

Auf Versammlungen, die im „Bürgerzentrum“ der Kreisstadt stattfinden, weisen Beamte immer darauf hin, dass Menschen ein Recht auf Land haben, sie jedoch die Anordnungen der Regierung und das Gesetz einhalten müssten. Tun sie dies nicht, so entspräche dies Separatismus und der Zerstörung der nationalen Einheit. Aus diesem Grund wagt es niemand, sich [den staatlichen Richtlinien] direkt zu widersetzen.

— DP, Tibeter aus Pasho (Autonome Region Tibet), Juli 2006²

¹ Gespräch von Human Rights Watch mit FR aus Machen (Maqin), Golok (Autonome Region Tibet; Präfektur Guolou), Qinghai, am 24. November 2004. Die Namen unserer Gesprächspartner wurden im Rahmen dieses Berichts durch Initialen ersetzt, die jedoch nicht ihren tatsächlichen Initialen entsprechen. Der Ort, an dem das jeweilige Interview geführt wurde, wird ebenfalls geheim gehalten.

² Gespräch von Human Rights Watch mit DP aus Pasho, Präfektur Chamdo (Autonome Region Tibet), am 20. Juli 2006.

In ländlichen, hauptsächlich von Tibetern bewohnten Gebieten führt die chinesische Regierung seit dem Jahr 2000 Umsiedlungen durch, konfisziert Land und setzt Einfriedungsmaßnahmen um. Dadurch wird die Lebensgrundlage der Bewohner stark eingeschränkt. Diese Politik wird seit 2003 verstärkt in den Präfekturen Golok (Guoluo) und Yushu in der Provinz Qinghai durchgeführt, aber auch in den Provinzen Gansu, Sichuan und Yunnan sowie in der Autonomen Region Tibet sind ihre Auswirkungen spürbar. Zahlreiche tibetische Hirten wurden aufgefordert, einen Großteil ihres Viehbestands zu schlachten und in Häusersiedlungen zu ziehen, die in nahe gelegenen Kleinstädten oder in deren Umkreis neu erbaut worden sind. Die Fortführung ihrer traditionellen Lebensweise ist ihnen dadurch nicht mehr möglich.

Diese Maßnahmen sind Teil einer breiter angelegten politischen Strategie, die mit der Kampagne „Westliche Entwicklung“ in Zusammenhang gebracht wird.³ Diese Kampagne wurde 1999 ins Leben gerufen. Inzwischen wurde das Land vieler tibetischer Gemeinden, die von der Landwirtschaft leben, konfisziert, wobei nur geringe Ausgleichszahlungen geleistet wurden. Einige wurden auch von ihrem Land vertrieben, um dort Bergbau, Infrastrukturprojekte oder städtische Entwicklungsmaßnahmen zu ermöglichen.

Die chinesische Regierung gibt dafür unterschiedliche Gründe an. Hauptsächlich handle es sich dabei um Umweltschutzmaßnahmen, aber auch die Entwicklung und Zivilisierung der Gebiete und ihrer Bewohner werden genannt. Die umgesiedelten Hirten und enteigneten Landwirte werden ermutigt, einen „modernen“ Lebensstil zu führen und sich in das neue Wirtschaftssystem einzugliedern. Chinesische Beamte und Entwicklungsexperten vertreten darüber hinaus die Auffassung, dass diese Menschen, die bisher Hirten waren, dank dieser Maßnahmen einen besseren Zugang zu sozialen und medizinischen Leistungen hätten. Diese Politik wird von einer in chinesischen Regierungskreisen verbreiteten Wirtschaftstheorie unterstützt, wonach am besten dadurch für Entwicklung gesorgt wird, indem ländliche Arbeitskräfte in Städte ziehen. Dort sollen sie dann in einem neuen, immer größer werdenden städtischen Wirtschaftssystem zu Arbeitern und Verbrauchern werden.

³ Eine detaillierte Analyse der Kampagne zur westlichen Entwicklung finden Sie in David S.G. Goodman, Hrsg., *China's Campaign to "Open Up the West: National, Provincial and Local Perspectives*, (Cambridge: Cambridge University Press, 2004).

Seitens der chinesischen Behörden werden diese Maßnahmen dadurch begründet, dass unbedingt auf Umweltprobleme reagiert werden müsse, die auf der Hochebene und in anderen Teilen des Landes aufgetreten seien. Sie bezeichnen die umgesiedelten Tibeter daher auch als *shengtai yimin*, also „ökologische Migranten“. Du Ping, Leiter der für die westliche Entwicklung zuständigen Behörde des Staatsrats, dem chinesischen Kabinett, stellte 2005 fest, dass seit 2000 im Westen Chinas bereits 700.000 Menschen umgesiedelt worden sind, weil „sich das Land so am besten erholen kann“.⁴ Er wies aber auch darauf hin, dass die Umsiedlung auf freiwilliger Basis sowie unter Berücksichtigung der öffentlichen Meinung und der Minderheitenkulturen stattfinden.

Zweifellos leidet China an unterschiedlichen Umweltkrisen. Auch ist unumstritten, dass in den westlichen Teilen des Landes wesentlich größere Armut herrscht als in anderen Regionen Chinas. Ob die Ursachen für diese Krisen jedoch tatsächlich durch die Maßnahmen der Regierung gelöst werden können, ist fragwürdig. Die Umweltschutzmaßnahmen können schon allein deshalb in Frage gestellt werden, weil die Regierung offen ihr Interesse an Infrastrukturprojekten bekundet, die genau in diesen Gegenden durchgeführt werden sollen. Dabei geht es beispielsweise um Bergbauprojekte. Aber selbst wenn die Regierung die Umsiedlung der tibetischen Bevölkerung in bestimmten Fällen aus Umweltschutzgründen oder anderweitig glaubwürdig begründen kann, mangelte es häufig an Transparenz. Sowohl nach nationalem Recht als auch nach Völkerrecht hätte die Bevölkerung in die Entscheidungsprozesse eingebunden werden und nach der Umsiedlung eine Ausgleichszahlung erhalten müssen.

In Gesprächen von Human Rights Watch mit Mitgliedern der betroffenen Bevölkerungsgruppen wurde deutlich, dass die derzeitige politische Linie der chinesischen Regierung häufig zu noch mehr Armut führt. Abgesehen davon fühlen sich diejenigen, die zur Umsiedlung gezwungen wurden, in ihrer neuen

⁴ „The Ecological Migration Policy in Western China has Already Resettled 700,000 People“ („Wo guo xibu diqu shengtai yimin yi da 70 wan ren“), Rede von Du Ping, Leiter der für die westliche Entwicklung zuständigen Behörde des Staatsrats der Volksrepublik China, Bericht der chinesischen Nachrichtenagentur Xinhua, http://news.xinhuanet.com/newscenter/2005-06/21/content_3116128.htm (Zugriff erfolgte am 11. Mai 2007). Siehe auch „Over one million Qinghai farmers and herders participate in ‘give up farmland for trees’ policy over last 5 years“, *Qinghai News*, Juli 2006, www.tibetinfo.com/qh-tibetan.com (Zugriff erfolgte im August 2006). Aus diesem Artikel geht hervor, dass „der Plan der Provinzregierung, wonach Ackerland zum Pflanzen von Bäumen aufgegeben werden soll, und dass die Entwicklung des natürlichen Lebensraums durch das friedliche Zusammenleben von Mensch und Natur in Qinghai erfolgreich stufenweise umgesetzt worden sind.“

„Heimat“ häufig fremd und marginalisiert. Am Beispiel der tibetischen Gemeinden wird ein weiteres Mal deutlich, dass China zum Zwecke der wirtschaftlichen Entwicklung den Interessen von Menschen und Gemeinden sowie den Rechten der Betroffenen wenig Beachtung schenkt.

Aus einigen von Human Rights Watch verwendeten chinesischen Studien geht sogar hervor, dass durch den Verlust ursprünglicher Landrechte die Interessen der Hirten verletzt wurden:⁵

Bevor mit der Umsiedlung begonnen wurde, hatten die Hirten ihre Landrechte im Rahmen des Verantwortlichkeitssystems bereits seit etwa 30 Jahren wahrgenommen. Nach dem Verbot [der Herdenhaltung] und der Einführung von Umweltschutzmaßnahmen hatten sie jedoch keine Gelegenheit mehr, auf diese Rechte zurückzugreifen.⁶

In vergleichbaren Studien wird zudem kritisiert, dass für die Umsiedlung von Hirten keine ausreichende Gesetzesgrundlage vorhanden ist und dass bei der Übertragung von Landrechten häufig „keine Klarheit herrscht“.⁷ Die Umsiedlungsstrategien seien besonders dadurch gekennzeichnet, dass „das Gesetz nicht ausreichend berücksichtigt wird“⁸, „ein Mangel an Rechtskenntnissen seitens aller Parteien“ vorherrscht⁹ und sich auch die „Regierungsbehörden mit dem Gesetz nicht gut genug auskennen“¹⁰.

Auch ethnisch-politische Motive können eine Rolle spielen: So werden Integrationsbemühungen intensiviert, die die kulturelle Identität der Tibeter schwächen und es der chinesischen Regierung ermöglichen sollen, das Leben der Tibeter stärker zu kontrollieren. Einige Beobachter sind der Meinung, dass die

⁵ Meng Linlin, Bao Zhiming, „Survey of Ecological Migration Studies“, *Journal of the Central University for Nationalities*, S. 49.

⁶ Ibid.

⁷ Ibid.

⁸ Ibid.

⁹ Yang Weijun, „Study of the development policies of the ecological migration of ethnic areas of Western China“, *Journal of the Second Northwest University for Nationalities*, 4. Ausgabe, 2004, S. 7 [杨维军, „西部民族地区生态移民发展对策研究“, 西北第二民族学院学报 2005 年第 4 期, 第 7 页].

¹⁰ Ibid.

Umsiedlungen einen drastischen Wandel in der politischen Linie gegenüber den tibetischen Regionen darstellen. In Peking macht man sich über Tibet weiterhin Sorgen. Es wird alles unternommen, um Unabhängigkeit- oder Autonomiebestrebungen im Keim zu ersticken, so dass nicht die Kontrolle über eine strategisch wichtige Region verloren geht. Ähnliche Umsiedlungsprojekte, die in den 1990er Jahren in der Inneren Mongolei und in Xinjiang durchgeführt wurden, haben meist zu beträchtlicher Verarmung der betroffenen Bevölkerung geführt. Darüber hinaus wollte China ethnischen Nationalismus entschärfen, indem es auf die kulturelle Identität Einfluss nahm (vor allem in Xinjiang).¹¹

Die in diesem Bericht dokumentierte Politik der chinesischen Regierung umfasst auch die offen durchgeführte Zwangsumsiedlung von Hirten. Die chinesischen Behörden beschlossen, dass es für tibetische Hirten besser wäre, in den Städten beispielsweise als Ladenbesitzer, Fahrer oder Bauarbeiter zu arbeiten. Seitens der Behörden wurde darauf hingewiesen, dass man den Hirten Wohnmöglichkeiten anbiete und sie entweder mit Überbrückungsgeld oder Lebensmitteln unterstützt würden. Darüber hinaus werden Hirten gezwungen, ihren Viehbestand zu reduzieren, oder Landwirte sollen ihr Land anderweitig nutzen. In einigen Fällen können Hirten und Landwirte deshalb an ihrem Wohnort nicht mehr überleben und sind gezwungen an einen anderen Ort umzusiedeln. Die Umsiedlung erfolgt in Kleinstädte und Dörfer, die von Grund auf neu erbaut worden sind. Die neuen Wohngebiete sind eintönig gestaltet und von schlechter Qualität. Die betroffenen Gemeinden können einerseits ihren bisherigen Lebensgewohnheiten nicht mehr nachgehen und sind andererseits auf das Leben und die Arbeit in der Stadt nicht vorbereitet. Ihre Zukunftsaussichten sind daher schlecht.

Laut offiziellen Medienberichten sind seit der Einführung der so genannten „ökologischen Migrationsstrategien“ im Jahre 2003 von der Regierung im Dreiflussgebiet von Qinghai 28.000 Menschen umgesiedelt und 14 „Stadtbezirke für Migranten“ erbaut worden. In diesen Stadtbezirken wird das Prinzip der

¹¹ Human Rights Watch, *China – Devastating Blows: Religious Repression against Uighurs in Xinjiang*, Band 17, Nr. 2 (C), 12. April 2005, <http://hrw.org/reports/2005/china0405/>, S. 7 - 8.

„konzentrierten Ansiedlung“ (*jizhong anzhi*) verfolgt.¹² Ende 2004 kündigte die Regierung an, dass 43.600 Menschen in eine andere Region umgesiedelt werden sollen, damit aus der zentralen Zone ein „Niemandland“ (*wurenqu*) werden könne.¹³ Über die genaue Anzahl der von dieser Politik betroffenen Menschen liegen kaum weitere Daten vor. Man geht jedoch davon aus, dass in den in diesem Bericht behandelten Gebieten insgesamt mehrere Zehntausende Tibeter von Umsiedlungsmaßnahmen betroffen sind.

Die Tibeter in der Volksrepublik China leiden unter ziviler, kultureller, wirtschaftlicher sowie politischer Unterdrückung. Wenn Land konfisziert wird oder Umsiedlungen durchgeführt werden, wird daher stillschweigend Gewaltanwendung befürchtet, abgeleitet aus früheren Erfahrungen. Darüber hinaus können sich die Betroffenen rechtlich nicht wehren.¹⁴ Obwohl in der chinesischen Verfassung aus dem Jahr 1979 die Rechte von Minderheiten einschließlich der Bewahrung des kulturellen Erbes gewährleistet sind und Diskriminierung verboten ist, sieht die Wirklichkeit anders aus: Diese Schutzklauseln können von Tibetern nicht in Anspruch genommen werden und wirken sich auf ihren Alltag daher kaum aus. Aus menschenrechtlicher Sicht stellen die in diesem Bericht beschriebenen Praktiken ganz klar eine Verletzung der Rechte der indigenen Bevölkerung auf Landnutzung und auf die Sicherung ihrer Lebensgrundlage dar.¹⁵

Methoden

Human Rights Watch hat außerhalb Chinas mit etwa 150 Tibetern Gespräche geführt. Die Interviewpartner haben kürzlich Gebiete verlassen, die von den in diesem Bericht beschriebenen Maßnahmen direkt betroffen sind. Die Interviews fanden zwischen

¹² „The urban population of the Three rivers area increases rapidly“, Xinhuanet (www.news.cn), 3. November 2006 [„三江源城镇人口快速增长“, 新华网 (www.news.cn), 2006年11月3日], http://www.qh.xinhuanet.com/misc/2006-11/03/content_8428768.htm (Zugriff erfolgte am 24. Februar 2007).

¹³ „40,000 pastoralists from Qinghai to migrate because of environmental degradation: Three rivers area to be turned into a no-man’s-land“, Qinghai News Network, 31. Oktober 2004 [„青海 4 万牧民因生态恶化转移 三江源将成无人“, 青海新闻网, 2004年08月31日], <http://news.sina.com.cn/c/2004-08-31/11194186362.shtml> (Zugriff erfolgte am 17. Februar 2007); „Ecological migration in the Three rivers area ought to have a compensation system“, Xinhuanet, 21. Dezember 2004 [„三江源地区生态移民应有补偿机制“, 新华网, 2004年08月11日], <http://210.51.184.11/561/2004/12/21/62@63920.htm> (Zugriff erfolgte am 17. Februar 2007).

¹⁴ Human Rights Watch, Burma: „They Came and Destroyed Our Village Again - The Plight of Internally Displaced Persons in Karen State“, Band 17, Nr. 4 (C), Juni 2005, <http://hrw.org/reports/2005/burma0605/6.htm>.

¹⁵ Der Begriff „indigen“ wird jedoch im Rahmen der Lobbyarbeit durch die tibetische Bevölkerung oder zu ihrer Verteidigung normalerweise nicht verwendet. Implizit würde dadurch die Souveränität der Volksrepublik China anerkannt.

Juli 2004 und Dezember 2006 statt, und die ermittelten Informationen wurden durch akademische Forschungsergebnisse, Medienberichte, Regierungsdokumente und offizielle Aussagen ergänzt. Sofern nichts Gegenteiliges angegeben wurde, haben wir durch Gespräche ermittelte Informationen nur verwendet, wenn sie durch weitere Interviews oder Sekundärquellen bestätigt werden konnten. Zum Schutz der Identität unserer Gesprächspartner haben wir ihre Namen durch Initialen ersetzt, die nicht ihren tatsächlichen Initialen entsprechen, und auch die Gesprächsorte wurden geheim gehalten. Der Herkunftsort der jeweiligen Gesprächspartner wurde jedoch - sofern dies möglich war - angegeben.

Im Rahmen der Recherche für diesen Bericht hat Human Rights Watch auch auf wissenschaftliche Studien aus China zurückgegriffen, durch die unsere Schlussfolgerungen bestätigt wurden. Wie im nachstehenden Text an den entsprechenden Stellen ausdrücklich erwähnt wird, bestätigen diese Studien, dass bei der Planung und Umsetzung der Umsiedlungsmaßnahmen in den tibetischen Teilen Qinghais zahlreiche Probleme aufgetreten sind. Dazu zählen auch ethnische Unruhen.

Da unabhängige, unparteiische Organisationen in China nicht frei arbeiten können, lassen sich Informationen nur schwer ermitteln und überprüfen. Human Rights Watch ist der Auffassung, dass die in diesem Bericht dokumentierte Problematik auf noch größere Probleme in den behandelten Gebieten verweist.

II. Empfehlungen

An die Regierung der Volksrepublik China

- Für sämtliche Umsiedlungen soll ein Moratorium verhängt werden, das so lange gilt, bis ein Überprüfungsmechanismus ausgearbeitet worden ist. An diesem Mechanismus sollen unabhängige Experten beteiligt sein, die die Vertreibung und Umsiedlung der ländlichen Bevölkerung einschließlich tibetischer Hirten, das Konfiszieren von Eigentum oder die Zwangsschlachtung des Viehbestands überprüfen. Dabei soll auch beurteilt werden, ob die Rechte der tibetischen Hirten gemäß chinesischem Recht, wie

dem neuen Eigentumsrecht von 2007, und gemäß Völkerrecht geachtet werden.

- Wenn keine zufrieden stellenden Maßnahmen in Bezug auf Konsultation und Entschädigung ergriffen worden sind, sollen entsprechende Schritte unternommen werden. Dabei könnte vorgeschlagen werden, die Rückkehr der Betroffenen zu ermöglichen, die Menschen in eine heimatnahe oder ähnliche Region umzusiedeln und/oder als Entschädigung zusätzliche Leistungen zu erbringen, die nach chinesischem Recht angemessen sind.
- Sind die von Umsiedlungsmaßnahmen Betroffenen selbst nicht in der Lage, ihren Lebensunterhalt zu bestreiten, sollen Maßnahmen für angemessene Alternativen ergriffen werden. Dazu zählt auch die Möglichkeit, wieder von Herdenwirtschaft zu leben.
- Empfehlungen des UN-Ausschusses für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte sowie aus anderen Menschenrechtsabkommen erwachsende Verpflichtungen sollen befolgt und das Eigentumsrecht von 2007 überprüft werden, so dass der Besitzanspruch von Haus- und Landbesitzern so gut wie möglich geschützt wird.
- Die Rechte auf freie Meinungsäußerung, auf Versammlungsfreiheit und auf Koalitionsfreiheit sollen gewährleistet werden. Zusätzlich soll das Recht der Hirten anerkannt werden, über die Umsiedlung, Rechtsvorschriften und andere zentrale Themen öffentlich zu sprechen.

An die internationale Gebergemeinschaft

- Durch Entwicklungsgelder, die in die betroffenen Regionen fließen, sollen keine Zwangsumsiedlung finanziert werden.
- Die chinesische Regierung soll dazu aufgefordert werden, bei Umsiedlungsmaßnahmen Gesetze über Konsultationspflicht und Entschädigung sowie internationale Standards für Transparenz und Rechenschaftspflicht einzuhalten.

An die Vereinten Nationen

- Der UN-Sonderbeauftragte für das Recht auf angemessenen Wohnraum und der UN-Sonderbeauftragte für Menschenrechte und Grundfreiheiten indigener

- Völker sollen sich schriftlich an die chinesische Regierung wenden, um auf ihre Bedenken hinsichtlich der Zwangsumsiedlung und der Behandlung der tibetischen Bevölkerung aufmerksam zu machen. Darüber hinaus sollen sie um eine Einladung bitten, um in die betroffenen Gebiete reisen zu können.
- Der UN-Menschenrechtsrat und der UN-Ausschuss für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte sollen Chinas Politik der Zwangsumsiedlung thematisieren.

An chinesische und ausländische Unternehmen, die in den betroffenen Gebieten in Infrastrukturprojekte investieren

- Bevor mit der chinesischen Regierung auf nationaler oder lokaler Ebene Partnerschaften eingegangen oder Verträge abgeschlossen werden, soll durch Zusicherungen bestätigt werden, dass beim Erwerb des für die Projekte benötigten Landes menschenrechtliche Verpflichtungen berücksichtigt werden. Auch soll sichergestellt sein, dass die früheren Bewohner ordnungsgemäß benachrichtigt und für den Verlust von Land, Eigentum und Einkommen entschädigt worden sind.
- Es sollen Richtlinien zum Schutz der Menschenrechte verabschiedet werden. Bei Projektfinanzierungen oder –beteiligungen soll ebenfalls der Menschenrechtsschutz gewährleistet sein. Als Mindestvoraussetzung soll gelten, dass Richtlinien für eine „Menschenrechtsevaluierung“ in Zusammenarbeit mit zivilgesellschaftlichen Gruppen vor Ort eingeführt werden.

Detaillierte Empfehlungen werden anschließend in Kapitel VIII gegeben.