

ÖKOLOGISCHE MIGRATION IN CHINA

Ein Impuls aus der Ländlichen Entwicklung

MELANIE KADE / SEBASTIAN KADE / MICHAEL KLAUS || Zunehmend sieht sich China mit weitreichenden Umweltproblemen konfrontiert. Im Kampf gegen Desertifikation, Degradation der Böden und die hieraus resultierende Armut der Bevölkerung setzt die chinesische Regierung auf eine gezielte Umsiedlungspolitik. Am Beispiel Xilingol League in der Inneren Mongolei möchten wir ein Bild von dieser Strategie zeichnen und dabei auf Erfolge und Herausforderungen eingehen. Schließlich werden wir weitere Potenziale und nachhaltige Alternativen aus der Perspektive der Ländlichen Entwicklung aufzeigen.

UMWELT UND MIGRATION IN CHINA

China ist ein Land der Superlative – auch wenn wir das Thema Migration betrachten. Unbestritten ist es das Land mit den größten Binnenmigrationsbewegungen. In aller Regel sind die wirtschaftlichen Zentren an der Küste dabei Ziel der Migranten – eine Bewegung vom Land in die Ballungsräume. Auch durch wirtschaftliche Anreize gesteuerte Migration ist dabei ein wichtiges Werkzeug in der Strategie der Regierung in Peking. Chinesische Bauern aus armen Provinzen machen seit Jahrzehnten als Pioniere marginale Ackerflächen nutzbar oder siedeln gegen Subventionszahlungen und soziale Anreize in den westlichen Provinzen. In der wirtschaftlichen Entwicklung von abgelegenen Regionen und zur Armutsbekämpfung wurde diese Strategie bereits unter Mao verfolgt. So verwundert es nicht, dass die Umsiedlung von Bewohnern auch im Umweltschutz eingesetzt wird.

Spätestens seit den Vorbereitungen für die Olympiade 2008 in Peking sind einige drängende Umweltprobleme Chinas weithin bekannt. Smog, Desertifikation und Sandstürme, Wasserknappheit und ein ungezügelter Bauboom belasten das aufstrebende Land zunehmend. Dabei wird vor allem eine Ressource über alle Maßen belastet: Boden. Die wirtschaftliche Entwicklung des noch vor 50 Jahren ärmsten Landes der Welt schluckt enorme Mengen land-

wirtschaftlicher Nutzfläche. Gleichzeitig zehren Wind, Wasser, Dürre und intensive menschliche Nutzung an den verbleibenden Flächen. Ein Drittel der landwirtschaftlichen Flächen Chinas ist bereits stark gefährdet und 28 % des chinesischen Staatsgebiets desertifiziert¹ – eine Fläche sieben Mal so groß wie Deutschland. Dabei steht China schon jetzt vor der Herausforderung, mit nur 7 % der landwirtschaftlichen Nutzflächen 22 % der Weltbevölkerung zu versorgen. Rund 400 Millionen Chinesen leben dabei noch immer unmittelbar von der Landwirtschaft.

Die größten UMWELTPROBLEME Chinas sind Smog, Desertifikation, Sandstürme und Wasserknappheit.

Die Bekämpfung von Degradation und Desertifikation ist somit von enormer Bedeutung. Sie trägt zudem in hohem Maße zum Schutz gegen die bedrohlichen Sandstürme bei, die den Norden Chinas seit Jahrzehnten heimsuchen. Sandstürme sind zunehmend zu einem der

größten Probleme für Peking geworden. So hatte ein Rekordsturm 2006 mehr als 300.000 Tonnen Staub in die Stadt getragen.² Der Gelbe Drache, wie das im Frühling saisonal auftretende Wetterphänomen auch genannt wird, verursacht dabei hohe wirtschaftliche Schäden. Neben Ernteaussfällen und massiven Störungen im Flug- und Straßenverkehr ist der feine Staub gesundheitsschädlich und kann im Extremfall sogar Todesopfer fordern. Die Sandmassen aus den desertifizierten Gebieten, die jährlich in den Yangtze geweht werden, führen regelmäßig zu Überschwemmungen und einige Sandstürme ziehen bis Korea, Japan und sogar in die USA weiter. Zudem geht mit jedem Sturm auch kostbarer Mutterboden aus degradierten Gebieten verloren. Desertifikation, Bodendegradation und Sandstürme treffen somit sämtliche Gesellschaftsschichten in Nordchina, und die hohen finanziellen Aufwendungen, die in den Umweltschutz fließen, sind auch eine Folge von eben dieser unmittelbaren Betroffenheit der Hauptstadt.

Abbildung 1: Sandsturm über Peking



Quelle: Se Hasibagen, Australian Department of Foreign Affairs and Trade, frei verfügbar unter <https://www.flickr.com/photos/dfataustralianaid/10657582856/in/photostream/>

SANDSTÜRME verursachen sekundär Überschwemmungen und Abtragung von Mutterboden.

BODENDEGRADATION IM NORDWESTEN CHINAS

Über drei Viertel der Böden Nord- und Nordwestchinas sind inzwischen von Degradation betroffen. Hauptsächlich dafür verantwortlich sind der zunehmende Wasserverbrauch durch rasant wachsende Städte und Industrieanlagen sowie die Überweidung der trockenen Steppen und Gebirge. Doch auch ein steter Klimawandel mit trockeneren und wärmeren Sommern und stürmischeren Frühjahren beschleunigt das Problem.

Die Autonome Region Innere Mongolei, entlang der chinesisch-mongolischen Grenze, liegt im Zentrum dieser Entwicklungen. Die Region bildet das östliche Ende der eurasischen Steppe, die sich von Ungarn im Westen bis kurz vor Peking erstreckt. Seit Jahrhunderten weiden mongolische Hirten ihre Herden hier. Für rund 14 % der Landbevölkerung liegt in der Weidewirtschaft auch heute noch ihre Lebensgrundlage. Mit den starken sozio-ökonomischen Veränderungen in der Region seit den 50er-Jahren wandelte sich die Art der Landnutzung jedoch radikal. Statt der traditionellen nomadischen Weidewirtschaft sind die meisten Mongolen in China heute sesshaft und bewirtschaften definierte Flächen mit klar geregelten Nutzungsrechten.

Im Zuge des starken Bevölkerungsanstiegs unter den Mongolen (nationale Minderheiten sind in China von der Ein-Kind-Politik ausgenommen), bei zugleich schlechter Bildung in den abgelegenen ländlichen Gebieten, kam es zu einem starken Zuwachs an neuen Viehhirten. Dies führte dazu, dass sich die Zahl des Weideviehs mehr als verzweifachete, bei einem gleichzeitigen Rückgang der vorhandenen Weideflächen. Doch Steppen sind ein fragiles und volatiles Ökosystem, das schnell an Grenzen stößt und mit intensiver Viehhaltung nicht vereinbar ist.

Neben dem deutlichen Anstieg der Produktion in der Landwirtschaft verfügt die Innere Mongolei über reiche Kohlevorkommen, die immer häufiger in gewaltigen Industrieanlagen unter immensem Wasseraufwand in die strategischen Ressourcen Benzin und Diesel umgewandelt werden. Dies ließ in den letzten Jahren vor allem den Grundwasserpegel stetig sinken.³

In der Inneren Mongolei ist das Ökosystem STEPPE erheblich gefährdet.

Unter dem Strich ist das Ökosystem Steppe in der Inneren Mongolei stark gefährdet. Dies betrifft neben den mongolischen Viehhirten auch han-chinesische Bauern, die auf dem trockenen, marginalen Ackerland Landwirtschaft betreiben. Weideverbote helfen den betroffenen Flächen zwar meist, sich zügig zu erholen, erhöhen aber auch den sozio-ökonomischen Druck, der dabei auf die Anwohner ausgeübt wird. Diese weichen mit ihren Herden auf nicht geschonte Flächen aus, was meist zu einer noch stärkeren Belastung führt.⁴ Gerade im Kontext der immer häufiger auftretenden Dürren ist eine Verknappung der Weideflächen bei gleichbleibenden Viehbeständen zudem problematisch, da keinerlei Ausweichflächen zur Verfügung stehen, um Land und Vieh in besonders trockenen Zeiten zu schonen. Dies beschleunigt die Desertifikation auf der einen und belastet die finanziellen Lebensbedingungen der Hirten auf der anderen Seite. Ein gefährlicher Nexus aus Armut und Umweltbelastung wird so schnell zur Abwärts-spirale:⁵ Umweltdegradation führt zu Einkommensausfällen und Armut, was wiederum durch verstärkte Bodennutzung zu Degradation führt. Somit ist es in diesem Kontext sinnvoll, Maßnahmen des Umweltschutzes mit solchen der Armutsbekämpfung zu verknüpfen.

Abbildung 2:
Ein mongolischer Hof in den Weiten der Steppe



Quelle: Robert James Hughes; frei verfügbar unter <https://www.flickr.com/photos/rhughes411/10245067996/>

ÖKOLOGISCHE MIGRATION ALS STAATSTRATEGIE

Seit über 40 Jahren kämpft die chinesische Regierung gegen die stete Degradation und Desertifikation. Bereits 1978 startete im Kampf gegen die Wüste mit der Großen Grünen Mauer das größte Aufforstungsprojekt der Menschheitsgeschichte. Doch bis zum Ende des 20. Jahrhunderts stand stets die ökonomische Entwicklung weit vor der ökologischen auf der Prioritätenliste der Zentralregierung. Mit zunehmender Verschärfung vieler Probleme wurde auch deutlich, welche Schäden und direkten Kosten entstehen. Seit 2000 geht die chinesische Regierung daher deutlich entschiedener gegen die großen Umweltprobleme des Landes vor. Unter den großen Oberbegriffen „Ecological Construction“ und „Ecological Restoration“ unternehmen die betroffenen Ministerien immense Anstrengungen und haben eigene Programme gegen Desertifikation und Degradation aufgenommen. So wurden bis 2010 landesweit über 500 Mrd. RMB (rund 64 Mrd. €) in diese Maßnahmen investiert.

Die Innere Mongolei führt Maßnahmen wie Aufforstung, Weideverbote oder Umsiedlungen zum Schutz des WEIDELANDES durch.

Für die Innere Mongolei sind dabei drei Programme von besonderer Bedeutung: „Beijing-Tianjin Sandstorm Source Control“, „Desertification Combating Around Beijing and Tianjin“ sowie „Grains for Green“. Alle drei Programme werden von der State Forestry Administration (kurz SFA) getragen, die landesweit im Bereich Bodendegradation und Desertifikation die meisten Programme verantwortet. Dies liegt nicht zuletzt daran, dass Aufforstung ein Schlüsselthema in den Bemühungen bleibt und die SFA auch weite Teile des Ödlands verwaltet.⁶

Innerhalb der Programme in der Inneren Mongolei kommen verschiedene Maßnahmen zum Einsatz: Aufforstung, (saisonale) Weideverbote, Umwandlung von Weide- und Ackerflächen in Wald und Brachen, Veränderung der Tierhaltung und großangelegte Umsiedlungen sind dabei zentral.

Diese Umsiedlungen, die als „Ecological Resettlement“ bezeichnet werden, sind dabei im Sinne einer durch Anreize gelenkten ökologischen Migration zu verstehen. 1998 bis 2001 wurden die ersten Versuche mit 6.000 Teilnehmern unternommen und zügig ausgeweitet. So war bis 2010 die Migration von 600.000 weiteren Bewohnern geplant. Um den Boden zu schonen und eine möglichst hohe Einkommenssteigerung zur Armutsbekämpfung zu realisieren, finden die meisten ökologischen Migrationen vom ländlichen in den urbanen Raum statt. Zu betonen ist, dass diese Migration freiwillig erfolgt. Die Maßnahme spricht dabei vor allem arme Familien an, die auf eine neue Chance in der Stadt hoffen und wird von drei Säulen getragen: Sie entschädigt die Bauern für ihre Nutzungsrechte, sie subventioniert die neue Tätigkeit und sie kompensiert die Steuerausfälle der lokalen Verwaltung. So soll sichergestellt werden, dass keiner der beteiligten Akteure einen Nachteil davonträgt und alle gleichermaßen partizipieren. Neben den rein finanziellen Kompensationen sind besonders auch die sozialen Anreize ein wichtiger Faktor, wie wir am Beispiel Xilingol noch sehen werden. Auch wenn das Konzept der ökologischen Migration zum Umweltschutz und zur Armutsbekämpfung in mehreren Provinzen Chinas Anwendung findet, liegen die meisten Projekte in der Inneren Mongolei, denn hier sind fast alle Regionen betroffen.

Darüber hinaus lässt sich selbstverständlich auch eine „normale“ Migration der Landbevölkerung in die Städte verzeichnen. Diese Wanderbewegung ist dabei ebenfalls finanziell motiviert und betrifft vor allem die Jüngeren. Dass ganze Höfe aus rein ökologischen Gründen aufgegeben werden, ist jedoch sehr selten. Die unmittelbare Verknüpfung von Umweltfaktoren und Migration findet sich daher fast ausschließlich in der politisch gelenkten ökologischen Migration.

FALLBEISPIEL: ÖKOLOGISCHE MIGRATION IN XILINGOL LEAGUE

Xilingol League war einer der ersten Bezirke der Inneren Mongolei, in denen ökologische Migration als Maßnahme eingesetzt wurde. Bei einem Kontinentalklima mit heißen, trockenen Sommern und kalten Wintern fällt in der Region nur wenig Niederschlag. Von den rund 1,1 Millionen Einwohnern stellt die nationale mongolische Minderheit nach den Han die zweitgrößte Bevölkerungsgruppe. Die traditionelle mongolische Weidewirtschaft nimmt daher für die Region einen wichtigen Stellenwert ein. Seit 1940 hat sich die Bevölkerung in Xilingol League von 200.000 Einwohnern mehr als verfünffacht, während sich die Anzahl des Weideviehs von rund 1 Million auf 24 Millionen vervierundzwanzigfach hat. Gleichzeitig ist das zur Verfügung stehende Weideland jedoch zurückgegangen und damit im Verhältnis von fünf Hektar auf einen zehntel Hektar pro Tier geschrumpft.⁷ Die Region leidet schon lange unter Dürre; Desertifikation und Degradation der Böden schreiten rapide voran.

Abbildung 3: Xilingol League (rot) in der Inneren Mongolei (orange)



Quelle: „gemeinfreies Bild ohne Urheberrecht“, https://de.wikipedia.org/wiki/Xilin_Gol#/media/File:China_Inner_Mongolia_Xilin_Gol.svg

Politische Maßnahmen, um dies aufzuhalten bzw. umzukehren, konzentrieren sich vor allem auf die Rehabilitation der Umwelt bei gleich-

zeitiger Verbesserung der Lebensbedingungen der lokalen Bevölkerung. Die Lokalregierung untergliederte die Region in unterschiedliche Umweltschutzmaßnahmen. Ökologische Migration wurde hierbei als Maßnahme in „Gebieten mit Weideverbot“ – also extrem degradierten Gebieten – ergriffen. So erklärten sich zwischen 2001 und 2010 rund 49.000 Menschen der ländlichen Bevölkerung dazu bereit, ihre Weideflächen zu verlassen und in die nahe gelegenen Dörfer und Städte umzusiedeln.⁸

Zu Beginn des „Ecological Restoration Programs“ (2001-2006) fand die ökologische Migration zunächst in benachbarte Dörfer statt. Die chinesische Regierung stellte jedem Haushalt ein Haus von 30 m², eine warme Scheune, einen Silage Keller und ein Stück Land von 20 mu (1,3 ha) zum Anbau von Viehfutter zur Verfügung. Zudem erhielten die Haushalte im ersten Jahr gratis Tierfutter und subventionierte Kredite, um Vieh kaufen zu können. Dieser Ansatz war vielversprechend, da hierin zwei Maßnahmen – ökologische Migration sowie Veränderung der Tierhaltung und Landnutzung – miteinander verknüpft wurden. Die Lokalregierung ging zudem davon aus, dass es sich bei der Milchviehwirtschaft um eine sehr profitable Form der Viehhaltung handele und der Zukauf von Futter die umliegenden Bodenflächen nicht gefährde. Viele der immigrierten Haushalte konzentrierten sich daher auf die Haltung von Milchkühen. Als die Regierung, wie angekündigt, nach dem ersten Jahr die Belieferung mit subventioniertem Futter einstellte, konnten viele der Haushalte jedoch nicht länger wirtschaftlich bestehen. Aufgrund zu geringer Erfahrungen in der Milchviehhaltung und dem Anbau von Viehfutter bei gleichzeitig niedrigen Milchpreisen entschieden sich im zweiten Jahr viele der Haushalte, wieder auf ihre ehemaligen Weideflächen zurückzukehren. Es sei an dieser Stelle aber auch darauf hingewiesen, dass sich die Lebensbedingungen und auch das Einkommen für einige der Immigranten stark verbessert haben. So waren Haushalte, die in der Lage waren, mehr als zehn Kühe anzuschaffen, durchaus langfristig wirtschaftlich erfolgreich.

Aus dieser durchwachsenen Startphase des ökologischen Migrationsprojektes zog die Lokalregierung das Fazit, dass eine Migration inner-

halb des ersten Sektors, also der Landwirtschaft, nicht erfolversprechend sei. Der Fokus verlagerte sich daher vom Dorf auf die Stadt. Die Hirten sollten innerhalb von fünf Jahren in die Stadt umsiedeln und Fuß fassen. Dieses Mal hielt die Regierung eigens für sie gebaute 70-qm-Wohnungen bereit. Die immigrierten Haushalte erhielten monatlich eine Kompensationszahlung, die sich an ihrer Landfläche orientierte, Fortbildungen und Unterstützung bei der Suche nach Arbeit. Besonders attraktiv war für die Haushalte die Möglichkeit, sich innerhalb des chinesischen Systems der staatlichen Haushaltsregistrierung, dem Hukou-System, ummelden zu können. So bringt eine Ummeldung vom Land-Hukou in einen Stadt-Hukou einen verbesserten Zugang zu Sozialleistungen, wie beispielsweise Krankenversicherungsansprüche, mit sich. Auch die Rentenansprüche der immigrierten Haushalte wurden auf das städtische Rentensystem übertragen. Die Kinder erhielten darüber hinaus Stipendien und kostenlose Unterkunft in den Schulen.⁹

Die Bevölkerung in Xilingol League ist seit 1940 um das 5-Fache ANGEWACHSEN, die Zahl der Weidetiere um das 24-Fache.

Insgesamt hat sich die Lebenssituation der teilnehmenden Haushalte zunächst stark verbessert. Sie erhielten unmittelbaren Zugang zum Gesundheitssystem, Elektrizität, Bildung und reichhaltigeren Mahlzeiten sowie bessere Erreichbarkeit aufgrund eines guten Verkehrsnetzes und guter Mobilfunkabdeckung. Auch ist das Einkommen der meisten Haushalte anfangs deutlich angestiegen. Diese kurzfristigen Gewinne ließen sich jedoch nur schwer langfristig sichern, denn vielen ehemaligen Hirten fiel es schwer, in der Stadt Arbeit zu finden. Ihnen fehlten entsprechende Qualifikationen und unqualifizierte Arbeiten waren zumeist zeitlich befristet. De facto zogen zudem viele der Haus-

halte in die für sie vorgesehenen Wohnungen nie ein. Die Kompensationszahlung fiel für sie höher aus, wenn sie sich stattdessen ein kleines Apartment selbst mieteten. Auch waren die Unterhaltskosten für die großen Wohnungen, wie etwa Heizkosten, für sie zu hoch.

Die verbesserte Lebenssituation der umgesiedelten Hirten konnte NICHT dauerhaft erhalten werden.

Arme Haushalte mit wenig oder keinem Vieh immigrierten aufgrund der Kompensationszahlungen zuerst. Auch Haushalte mit wenigen Personen und großen Flächen Weideland entschieden sich schnell für die Immigration. Die Motivation der Bevölkerung für die ökologische Migration war folglich ausschließlich in den sozialen und wirtschaftlichen Anreizen begründet.¹⁰

Die Lokalregierung konzentrierte sich auf die Anzahl der immigrierten Haushalte und die von diesen genutzten Flächen. Gleichzeitig war die administrative Kapazität zur Kontrolle der Maßnahmen begrenzt. So nutzten zum Teil Nachbarn das nun frei gewordene Land von immigrierten Haushalten für ihr Vieh weiter. Einige immigrierte Haushalte, die alle Vorzüge des Programms genossen und damit auch die Kompensationszahlungen bezogen, hielten zudem weiterhin Vieh. Dies geschah auf gemieteten Flächen oder in den Herden von Bekannten. Viele von ihnen planten, mit dem Ende der Kompensationszahlungen auf ihr Weideland zurückzukehren, und die Weidewirtschaft wieder aufzunehmen.¹¹ Die erzielte Umweltentlastung auf den geschonten, degradierten Flächen hielt somit nur kurz an.

Leider waren Umweltprobleme und Umweltschutz bisher keine treibende Motivation für die Bevölkerung Xilingols, um sich für die ökologische Migration zu entscheiden. Soziale und wirtschaftliche Anreize sind einem Ver-

ständnis für die Umweltproblematik übergeordnet. Die Identifikation der Bevölkerung mit dem „Ecological Restoration Program“ fällt daher eher gering aus. Die entstandene Diskrepanz zwischen den Bemühungen der Regierung und den Herausforderungen für die Bevölkerung ist mit Sicherheit in dem bisher gewählten Top-down Ansatz begründet. Zudem haben die lokalen Regierungen häufig eine deutlich andere Schwerpunktsetzung innerhalb der Projekte als dies ursprünglich von der SFA geplant wurde. Sie werden an erster Stelle am Grad der wirtschaftlichen Entwicklung gemessen, die sie erreichen. Für die lokalen Zuständigen liegt es daher nahe, die für die Umweltmaßnahmen bereitgestellten Mittel an Stellen aufzuwenden, die dieses Ziel befördern können.¹²

Nach Ende der KOMPENSATIONSZAHlungen kehrten die meisten Haushalte wieder auf ihr Weideland zurück.

LÄNDLICHE ENTWICKLUNG ALS IMPULSGEBER

Die Ergebnisse der ökologischen Migration können hier also durchaus als sehr durchwachsen bezeichnet werden. Auch wenn das gewählte Vorgehen – die Zahl der Landwirte zu senken, um das Land zu entlasten – prinzipiell geeignet ist, die Steppen zu schonen und der Armut unter den Viehhirten zu begegnen, ist die Umsetzung sicherlich optimierbar.

Dabei könnten Ansätze der Ländlichen Entwicklung, wie sie in der Dorferneuerung und Flurneuordnung angewendet werden, hier einen wertvollen Impuls geben. Ländliche Entwicklung ist eine staatliche Strategie zur Umsetzung der Raumordnungsziele im ländlichen Raum und hat als solche immer die Verbesserung der Lebensverhältnisse sowie Umweltschutz im Blick. Hierzu haben sich Formen der Bürgerbeteiligung als Dialogplanung durchgesetzt. Es geht um die Implementierung staatlicher Zielvorstellungen und gesellschaftspolitischer Notwen-

digkeiten unter Berücksichtigung der lokalen Interessen der Bürger. Eine zentrale Frage hier ist, wie eine lokale Wertschöpfung in Verbindung mit Zielen des Umweltschutzes erreicht werden kann. Dabei kommt es auf jede Idee an. Der Bürger als Experte in seinem Lebensraum kann wertvolle Hinweise liefern, wie einerseits der Gedanke des Schutzes der Umweltgüter erreicht werden kann, aber andererseits noch Raum für eine lokale Wertschöpfung ist, die das Bleiben ermöglicht und damit Migration minimiert. Über eine Beteiligung der Bürger können deren Vorstellungen in den Gesamtplanungsansatz eingebracht werden: Umweltschutz mit dem Bürger, nicht gegen den Bürger. Mit diesem Gedanken lässt sich die Bevölkerung aktivieren und Umweltschutz nachhaltig sichern. So hätte in Xilingol früher auffallen können, dass viele Landwirte keinen langfristigen Wechsel in die Stadt planen, und es hätte erarbeitet werden können, was geboten werden müsste, um Weidenflächen wirklich schonen zu können. Dabei sollten auch die sektoralen Planungsansätze aufgegeben werden, zugunsten eines integrativen Ansatzes mehrerer Verwaltungen. Hierbei sollte es unter den Verwaltungen eine koordinierende Stelle geben. Dieser Ansatz bedingt auch eine fachliche Qualifikation der staatlichen Akteure in Bezug auf partizipative Planungs- und Umweltansätze. So wird sichergestellt, dass verschiedene Ebenen tatsächlich an einem Strang ziehen, und nicht wie in Xilingol individuelle Agenden verfolgen. Letztlich geht es um die Umsetzung der räumlichen Gerechtigkeit mit ihren vier Gerechtigkeitsfeldern (Chancen-, Verteilungs-, Verfahrens- und Generationengerechtigkeit).¹³ Generationengerechtigkeit spielt hier eine wichtige Rolle, denn diese beschreibt den Aspekt der Nachhaltigkeit, der ohne die Mitnahme der Bürger nicht erreicht werden kann.

Verwaltungen benötigen eine KOORDINIERENDE Stelle bei der Umsetzung der räumlichen Gerechtigkeit.

FAZIT

Alles in allem zeigt die Vorgehensweise der chinesischen Regierung in Bezug auf die Bekämpfung der Desertifikation durchaus Erfolge. Die von dem Programm umfassten Flächen erholen sich sehr schnell und die Aufforstung nimmt weiter zu. Seit dem Jahr 2000 ist erstmals ein Rückgang der Wüstenflächen zu verzeichnen. Damit sinkt seit 2001 die Zahl der Sandstürme über Peking, und der Anteil des Sandstaubs am Gesamtfinstaub hat abgenommen.¹⁴ China verfügt heute über die größten durch Aufforstung entstandenen Waldbestände der Welt, die Waldfläche steigt und es wurden bereits über 400 Mrd. Bäume gepflanzt.

Bei der Lösung der Umweltprobleme setzt China jedoch zu oft auf eine sektorale Betrachtungsweise, über die hinauszugehen ist – insbesondere, wenn es um eine Sicherung der Umweltgüter geht. Denn viele Maßnahmen sind schwer zu überwachen oder werden von einem anderen staatlichen Akteur überwacht als dem, der die Maßnahme ursprünglich implementiert hat.¹⁵ Das führt nicht selten zu Problemen, wie auch in Xilingol.

Insgesamt muss eingewendet werden, dass sich politische Ziele und Vorgaben widersprechen. Umweltschutz ist ein Staatsziel, aber auch die Selbstversorgung mit Getreide ist ein Staatsziel. Die Regierung hat dafür eine sogenannte rote Linie von 120 Millionen Hektar Ackerfläche definiert, die bisher nicht unterschritten werden darf. Zieht man die Flächen in Betracht, die durch sonstige Bodendegradierung und Bodenvergiftung aus der landwirtschaftlichen Nutzung fallen, geraten Flächen, die aktuell noch relevant für den Umweltschutz sind oder für Renaturierungen geeignet wären, unter Druck. Zusätzlich erhöhen nationale oder lokale Produktionsvorgaben und Ziele der Produktivitätssteigerung noch den Druck auf die landwirtschaftlichen Flächen, was wiederum Umweltschäden hervorrufen kann.

Flächen für Natur- und Umweltschutz geraten auch oft mit wirtschaftlichen Entwicklungszielen der lokalen Verwaltungen in Konflikt. In Anbetracht der aktuellen wirtschaftlichen Entwicklung in China geht Ökonomie oft vor Umweltschutz.

Eines der größten Defizite in Bezug auf eine nachhaltige Zielerreichung ist aber die mangelnde Koordination der Akteure und der Top-down Ansatz ohne Beteiligung der lokalen Bevölkerung. Statt auf lokale Wertschöpfung zu setzen, die sicherlich auch mit der Implementierung von Umweltzielen erreicht werden kann, entsteht durch die bisherige Politik und Umsetzungspraxis eine hohe Abhängigkeit von Subventionen und Kompensationen. Dies zeigt das Beispiel Xilingol ganz klar. Nach Finanzierung und Umsetzung der Maßnahme und der Aufrechnung in den statistischen Erfolg kommt ein entsprechendes Follow-up, das auf Effizienz und Nachhaltigkeit abzielt, häufig zu kurz.

Für eine nachhaltige Sicherung der Projekte muss mehr mit den BÜRGERN zusammengearbeitet werden.

Mit diesen Betrachtungen ergeben sich die Lösungsansätze von selbst, und sie sind deckungsgleich mit den Forderungen der Ländlichen Entwicklung: Es sollte für eine nachhaltige Sicherung der Anstrengungen und Projekte mehr mit den Bürgern zusammengearbeitet werden. Geeignete Ansätze hierfür können aus der Ländlichen Entwicklung adaptiert werden. Bottom-up Strategien mit einer starken Einbindung der Bürger sind der strategisch wichtige Ansatz für eine nachhaltige Sicherung der Aktivitäten. Einkommensdiversifizierung, die in diesem Ansatz enthalten ist, trägt ebenfalls hierzu bei. Dies erfordert aber Dialogbereitschaft und eine berufliche Qualifikation der Bürger. Es ist zu prüfen, ob mit diesem Ansatz auch Migration vermieden werden kann. Es gilt, nicht nur sektorale Maßnahmen umzusetzen, sondern über eine bessere Vernetzung und Koordination aller Akteure integrative Maßnahmen zu erarbeiten und zu implementieren. Um dies zu erreichen, muss der Aspekt Bildung stärker in den Vordergrund treten. Durch Bildungsmaß-

nahmen vor allem im Bereich Umwelt für Bürger und Mitarbeiter der Verwaltungen können Synergieeffekte erzielt werden. Allerdings müssen Verwaltungen auch auf diese Aufgaben vorbereitet werden. Hierzu sind Fort- und Weiterbildungen für Verwaltungen und (lokale) Kader in Bezug auf Beteiligungsformen von Bürgern in Planung und Umsetzung nötig.

Übergeordnet sollte dringend an Raumordnungsplänen auf National- und Provinzebene gearbeitet werden. Es muss hier um langfristige Entwicklungen unter Einbeziehung aller Akteure gehen: weg von sektoralen Entwicklungsplänen hin zu Leitvorstellungen und integrativen Ansätzen, die Widersprüche schon in der Planungsphase erkennen lassen und diese durch abgestimmte Lösungsansätze verhindern können. Ergänzend lohnt ein Nachdenken über Regelungen zum Ausgleich bei Eingriffen in Umweltgüter. Über Ausgleichsmaßnahmen können strategische Ziele des Umweltschutzes erheblich leichter erreicht werden.

Es zeigt sich somit deutlich, dass Umweltprobleme in China nur selten ein Grund zur Migration sein müssten. Insbesondere mit Maßnahmen der Ländlichen Entwicklung gibt es geeignetere Wege, um Umweltschutz und Armutsbekämpfung nachhaltig zu gestalten.

MELANIE KADE

Projektmanagerin HSS Qingzhou, China

SEBASTIAN KADE

Projektmanager HSS Qingzhou, China

DR. MICHAEL KLAUS

Projektleiter, HSS Qingzhou, China

ANMERKUNGEN

- ¹ Davon etwa zwei Drittel natürliche Wüste (Taklamakan, Gobi etc.) und ein Drittel durch Degradation geschaffen.
- ² Vgl. Spiegel Online: Sandsturm hüllt Peking in gelben Staub, <http://www.spiegel.de/panorama/china-sandsturm-huellt-peking-in-gelben-staub-a-684749.html>, Stand: 27.9.2017.
- ³ Vgl. Sternberg, Troy / Femia, Francesco / Werrell, Caitlin: Inner Mongolia – Coal Heaven, Water Hell, <https://climateandsecurity.org/2013/06/17/inner-mongolia-coal-heaven-water-hell>, Stand: 27.9.2017.
- ⁴ Squires, Victor / Hua, Limin: North-West China's Rangelands and Peoples – Facts, Figures, Challenges and Responses, in: Towards Sustainable Use of Rangeland in North-West China, hrsg. von Victor Squires, Limin Hua, Degang Zhang, Guolin Li, New York 2010, S. 14.
- ⁵ Oft auch als „poverty-environment-trap“ oder „poverty environment nexus“ bezeichnet.
- ⁶ Vgl. Runsheng, Yin / Guiping, Yin: China's Ecological Restoration Programs – Initiation, Implementation, and Challenges, in: An Integrated Assessment of China's Ecological Restoration Programs, hrsg. von Yin Runsheng, Dordrecht 2009, S. 2 ff.
- ⁷ Vgl. ferner Jiang, Gaoming / Han, Xingguo / Wu, Jianguo: Restoration and Management of the Inner Mongolia Grassland Require a Sustainable Strategy, in: *Ambio* 5/2006.
- ⁸ Normile, Dennis: Getting at the Roots of Killer Dust Storms, in: *Science Magazine* 5836/2007, S. 317.
- ⁹ Vgl. Zhang, Qian: The Dilemma of Conserving Rangeland by Means of Development – Exploring Ecological Resettlement in a Pastoral Township of Inner Mongolia, in: *Nomadic Peoples*, 1/2012, S. 98 f.
- ¹⁰ Ebd.
- ¹¹ Vgl. Ebd., S. 100 f.
- ¹² Li, Yingming / Wang, Yi / Schwarz, Reimund: Pathways to Sustainable Grassland Development in China, in: *Helmholtz UFZ Discussion Papers* 2/2014, S. 5.
- ¹³ Magel, Holger: Territorial Justice for Urban and Rural Regions? About the Responsibility and Role of the Bavarian Academy for Rural Areas, in: *GLL Geomatics, Landmanagement and Landscape* 1/2017, S. 65-79.
- ¹⁴ Yan, Ai: Beijing sees heaviest sandstorm in two years, <https://news.cgtn.com/news/3d41544d31637a4d/share.html>, Stand: 27.9.2017.
- ¹⁵ So wird etwa das Weideverbot von der SFA verhängt und implementiert, aber für die Überwachung und Durchsetzung ist eine Unterbehörde das Landwirtschaftsministerium zuständig. Vgl. Squires / Hua: North-West China's Rangelands.