

# Der Rahmen sollte passen

## Rechtsproblematik gemeinschaftlich genutzter Ressourcen in Berggebieten Nordvietnams

Jörg Hager

**Die Bergregionen im Norden Vietnams entsprechen einem ethnischen Mosaik mit einer Vielzahl verschiedener Völker, Traditionen und kultureller Eigenheiten. Die rechtlichen Rahmenbedingungen für die Nutzung der natürlichen Ressourcen Wasser und Wald entsprechen einer mindestens ebenso großen Vielzahl – mit all ihren Problematiken.**

Dieser Artikel bezieht sich auf den Distrikt Yen Chau, der in der Provinz Son La im Nordwesten Vietnams liegt und zu den ärmsten Regionen Vietnams zählt. Der Nordwesten des heutigen Vietnams ist seit mehr als 1000 Jahren von den Black Thai dominiert, die eng verwandt mit den Lao und den Khon Muang (den Thai um Chiang Mai/Thailand) sind und die die Mehrheit der Bevölkerung stellen. Thai ist bis heute die Lingua Franca unter den verschiedenen Ethnien, wobei Vietnamesisch von fast allen Jüngeren in der Schule gelernt wird und die indigenen Sprachen immer mehr zurück-

drängt. Der Distrikt Yen Chau ist geprägt durch die landwirtschaftlichen Aktivitäten der dort ansässigen Minoritäten und ist nur über die Nationalstraße 6 erreichbar.

Die Untersuchung im Forschungsgebiet verlief von 2003 bis 2005 unter Einbeziehung verschiedener qualitativer und quantitativer Methoden und mit besonderem Fokus auf partizipative Herangehensweisen. Es wurden drei Black-Thai-Dörfer und drei Hmong-Dörfer mit sich unterscheidenden Merkmalen als Hauptuntersuchungsorte ausgewählt, so dass eine inter- wie auch intra-ethnische Analyse möglich wurde. Zusätzlich wurden soziale, politische und wirtschaftliche Rahmenbedingungen identifiziert und analysiert. Institutionen des kommunalen Ressourcenmanagements wurden durch die Konzepte »Common Property Regimes«, »Collective Action Theory« und »Legal Pluralism« analysiert und bewertet.

### Die Rechtsdynamik natürlicher Ressourcen

Vor 1954 folgten Boden- und Wasserrechte ausschließlich

den Traditionen und Gewohnheitsrechten der jeweiligen Nutzergemeinschaften. In den entlegenen Hochlandge-

bieten Nordvietnams bestand die Bevölkerung aus verschiedenen ethnischen Minderheiten mit unterschiedlichen Ressourcenrechtssystemen. Nach dem Sieg der kommunistischen Nordvietnamesen über die Franzosen wurde ein Kollektivierungsprozess initiiert, der alle Produktionsmittel als Volkseigentum unter Staatsverwaltung deklarierte, aufgeteilt in landwirtschaftliche Kooperativen. Die landwirtschaftlichen Produktionseinheiten erwiesen sich als sehr ineffektiv und unproduktiv, was zu einer Nahrungsmittelunterversorgung führte. Anfang der achtziger Jahre wurde ein Dekollektivierungsprozess eingeleitet, der der katastrophalen Versorgungslage entgegenwirken sollte. Dies hatte zur Folge, dass einzelne Haushalte nur eine bestimmte Quote der landwirtschaftlichen Erzeugnisse an den Staat verkaufen mussten und ein größerer Teil auf dem entstandenen Markt für bessere Preise abgesetzt werden konnte. Diese Anreize führten zu Produktionssteigerungen individueller Haushalte, wobei das staatliche Rechtsvakuum betreffend der natürlichen Ressourcen vor allem durch wiedererstarkende, traditionelle Rechtssysteme ausgefüllt wurde.

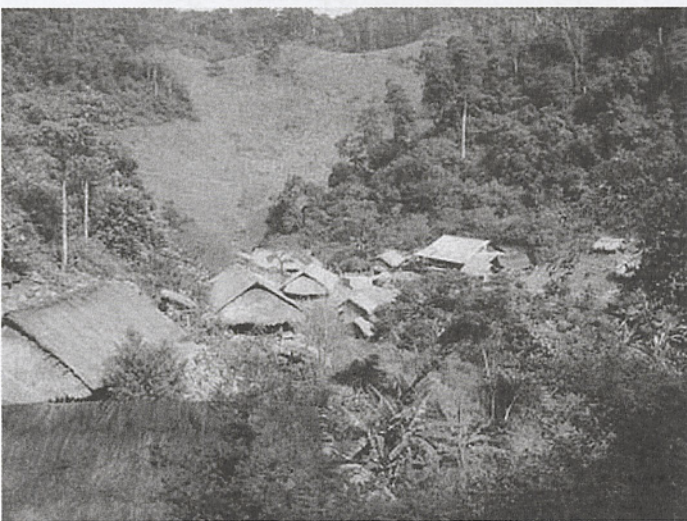
Seit Mitte der achtziger Jahre leitete die kommunistische Partei Vietnams Reformen ein, die allgemein als »doi-moi« (»Erneuerung«) bekannt wurden. Die grundsätzlichen Ziele

### Informationen zum Yen-Chau-Distrikt

Allgemeine Angaben		Ethnische Zusammensetzung (in %)	
Gesamtbevölkerung	62.000	Black Thai	54
ländl. Bevölkerung	95 %	Kinh	18
Fläche	844 km <sup>2</sup>	Xin Mun	13
		Hmong	12
		Kho'mu	0,5

Quelle: Jörg Hager

umfassten die Stimulierung der nationalen Wirtschaft, besonders der landwirtschaftlichen Produktion, um Versorgungsengpässe und wirtschaftliche Stagnation zu überwinden. Diese Erneuerungspolitik öffnete Vietnam politisch und ökonomisch, wobei jedoch die innerpolitischen Machtstrukturen weiterhin ein Gebilde darstellten, dessen Einfluss und Kontrollmechanismen alle administrativen Ebenen bis in periphere Berggebiete durchdrangen. Diese Reformen, zusammen mit der Landreform von 1993, die individuelle Landnutzungsrechte an Haushalte verteilte, der land- und forstwirtschaftlichen Intensivierung und Flächenerweiterung sowie dem dramatischen Bevölkerungsanstieg, resultieren in einer Rechtsdynamik der natürlichen Ressourcen. Besonders gemeinschaftlich genutzte Ressourcen wie Wasser, Wald und Weideland sind Objekte des Wandels bezüglich des Zugangs, der Nutzung und des Managements.



Hmong-Dorf in den Bergen

Foto: Jörg Hager

Wasser und Weideland sind typische kommunal genutzte Ressourcen im von ethnischen Minoritäten besiedelten nordvietnamesischen Hochland und als Gemeinschaftseigentum angesehen. Jedoch ist Gemein-

schaftseigentum kein anerkannter Titel im vietnamesischen Rechtssystem, so dass es keine legale Grundlage für den Zugang und die Nutzung gemeinschaftlicher natürlicher Ressourcen gibt. Die nationale Gesetzgebung beschreibt alle natürlichen Ressourcen als Eigentum des Volkes, das durch den Staat treuhänderisch verwaltet wird. Einzelne Haushalte können somit bisher kein Eigentum an Boden- oder Wasserressourcen beanspruchen, sondern nur individuelle Land- und Wassernutzungsrechte zugesprochen bekommen.

Die Landreform von 1993 führte zur Individualisierung der Bodenrechtsordnung und des Managements landwirtschaftlicher Nutzflächen, wobei gleichzeitig weite Flächen als Waldschutzgebiete deklariert und somit der Kultivierung entzogen wurden. In Gebieten mit geringer Bevölkerungsdichte spielt Wald immer noch eine Rolle als gemeinschaftlich genutzte Ressource in Form von kommunalen Weiden. Auch Wasser wird als kommunale Ressource betrachtet, die von einer Nutzergemeinschaft verwaltet wird, eingebettet in die nationalen Richtlinien. Die vietnamesische Regierung verabschiedete 1998 das »Law on Water Resources«, das bisher lediglich als Rahmengesetzgebung die politischen Richtlinien und Prinzipien der Wassernutzung und -verwaltung in Vietnam vorgibt. Es bedarf aber zusätzlicher umfassender Statuten, um dieses Wasserressourcengesetz zu einem effektiven Werkzeug zu machen.

Die oben genannten Zusammenhänge implizieren, dass Nischen für kommunales Ressourcenmanagement und Gemeinschaftseigentum durch die gegenwärtige Wirtschafts- und Ressourcenpolitik Vietnams untergraben und rechtlich nicht anerkannt werden.

Als Konsequenz sehen wir die drastische Verkleinerung von Weideland, was das Potenzial der Viehhaltung minimiert, sowie die Rechtsunsicherheit der ländlichen Gemeinschaften bezüglich der Ressourcennutzung erhöht. Die Tatsache des de facto-Gemeinschaftseigentums an und der Nutzung von Wasser, Weide und Wald auf lokaler Ebene steht also der de jure Nichtanerkennung von Gemeinschafts- und Gewohnheitsrechten durch den Staat gegenüber, was zu einem Rechtspluralismus führt.

Eigentumsrechte definieren die sozialen Beziehungen, die den Zugang, die Nutzung und das Management von Ressourcen regeln. Diese Rechte können de jure sein und somit nationalen Rechten entsprechen, oder wie innerhalb des Untersuchungsgebietes auch de facto, das heißt gültig innerhalb einer Gemeinschaft ohne Anerkennung durch den Staat. Besonders bezüglich kommunaler Weiden sind es gewohnheitsrechtliche Institutionen innerhalb der Dorf- oder Nutzergemeinschaft, die die Bodennutzung regeln, wohingegen nach außen de facto-Regelungen mit lokalen Behörden getroffen werden. De facto-Rechte durch die lokalen Behörden haben keinen legalen Anspruch auf höherer Ebene und können jederzeit wieder entzogen werden und bergen daher mittel- und langfristige Unsicherheit.

### Gewohnheiten versus Rechtssicherheit

Ähnliches gilt für gemeinschaftliche Wasserressourcen. Obwohl die meisten Wasserressourcen gemeinschaftlich genutzt werden, haben die verschiedenen Gruppen oder Gemeinschaften keine rechtliche Grundlage für eine langfristige Eigentumssicherung. Vor allem

die sehr alten Systeme zur Bewässerung der Reisfelder werden zwar durch nationale und regionale Richtlinien beeinflusst, werden jedoch innerhalb der Nutzergemeinschaft durch traditionelle Institutionen wie den Liep Nam Na (Black Thai, Wassermanager) verwaltet und instand gehalten. In verschiedenen Dörfern wurden auch vereinzelt Wasserressourcen identifiziert, die ausschließlich von individuellen Haushalten genutzt werden und von deren Nutzung andere ausgeschlossen werden können. Die Gemeinschaft akzeptiert das innerhalb des Gewohnheitsrechtssystems, die Haushalte haben aber keine dauerhafte Rechtssicherheit, da

Wasserrechte individueller Haushalte von der nationalen Gesetzgebung ebenfalls nicht anerkannt sind.

Die Bandbreite der lokalen Eigentumsregime im Untersuchungsgebiet umfasst Privateigentum, Gemeinschaftseigentum und Staatseigentum. Untersuchungsergebnisse zeigen, dass die meisten Fischteiche sowie privat gebaute Brunnen und individuell genutzte Weideflächen durch Privateigentumsregime reguliert sind. Lediglich zwei bis fünf Prozent aller Fischteiche

Fischteiche



in Thai- und Hmong-Dörfern befinden sich in Gemeinschaftseigentum. Die Nutzungsrechte an Fischteichen sind, genauso wie die an landwirtschaftlichen Flächen, für 20 Jahre gültig.

Staatseigentumsregime finden besonders in der Forstpolitik Anwendung, zu Zwecken der Wiederaufforstung oder der Ausbeutung durch staatseigene Betriebe. In wenigen Fällen sind auch Wassersysteme Staatseigentum, so wie im Fall einer Quelle, die als Wasserversorgung von Yen Chau dient oder zwei kleinen Staudämmen zur Verbesserung der Nassreisbewässerung.

Wie man in der Abbildung (S. 26) erkennen kann, spielen Regime des Gemeinschaftseigentums eine vorherrschende

Rolle in den Boden- und Wasserrechtssystemen Nordvietnams. In den Dörfern der Hmong nutzen alle Haushalte mit Wiederkäuern die gemeinschaftliche Weide von April bis Oktober, um die Tiere von den Maisfeldern fern zu halten. In den übrigen Monaten laufen die Tiere

frei unter Beobachtung eines Familienmitgliedes. In den Thai-Dörfern sind die Gemeinschaftsweiden gänzlich verschwunden, lediglich die Reisfelder nach der Ernte von November bis Januar werden als kommunale Weidefläche genutzt. Die Black Thai weiden ihre Tiere vorwiegend auf öffentlichen Flächen im und um das Dorf (Straßenränder, Gewässerränder) und an den Feldrändern, stets im Beisein einer Aufsichtsperson, so dass die Tiere keine Schäden anrichten können. Nur sehr wenige Haushalte nutzen private Weideflächen aufgrund des intensiven Anbaus vermarktbarer Feldfrüchte.

Auch für Wasserressourcen sind Gemeinschaftseigentumsregime von zentraler Bedeutung, da alle Hauptversorgungssysteme für Haushalt und landwirtschaftliche Bewässerung unter einem traditionellen, kommunalen Management stehen.

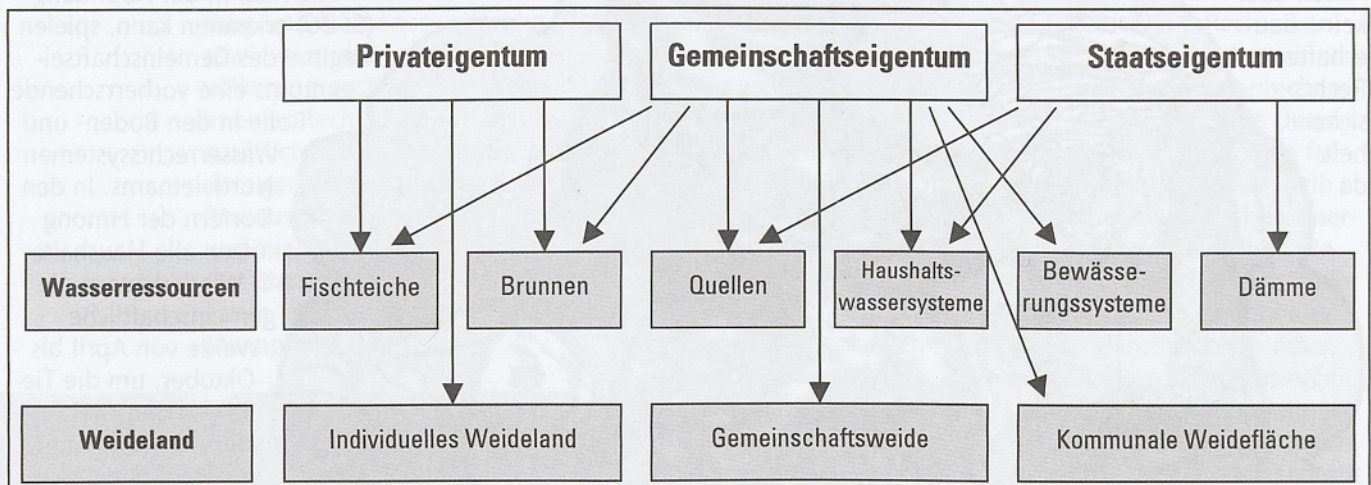
Kommunale Ressourcen wie Wasser und Weideland durchliefen verschiedene Entwicklungsmomente in den letzten Jahrzehnten. Generell kann gesagt werden, dass natürliche Ressourcen, wie andernorts auch, verstärkt unter Druck geraten und aufgrund einer schnell wachsenden Bevölke-

tige und rechtlich gesicherte Nutzungstitel stieg.

Weidefläche, besonders im Landnutzungssystem der Hmong, verringerte sich signifikant seit der Landreform 1993. Die einst weiten Weidegebiete unter gemeinsamer Nutzung und Verwaltung der Nutzergemeinschaft wurden als Waldschutzgebiete deklariert oder Haushalten zur individuellen Nutzung zugeteilt. In Gemeinden der Black Thai verschwanden Weiden oder zusammenhängende Weidegebiete fast gänzlich, da der Bevölkerungsdruck und die landwirtschaftliche Erweiterung weitaus deutlicher verlaufen.

und die damit einhergehende Verringerung der Wiederkäuervzahlen wirkt sich nicht negativ auf das Einkommen der Haushalte aus, da der Anbau so genannter »cash crops« mehr Einkommen generiert als die Zucht von Kühen und Büffeln. Für arme Haushalte bedeutet eine verminderte Großtierzahl jedoch eine wachsende Gefahr für den Lebensunterhalt in Krisenzeiten, da Kühe und Büffel als Anlagevermögen dienen, das in Notlagen wie Krankheit und Tod veräußert und liquide gemacht werden kann. Da mindestens ein Tier als Arbeitstier nötig ist und daher nicht verkauft werden kann,

### Eigentumsregime in der Region Yen Chau



rung, Intensivierung und Erweiterung der landwirtschaftlichen Produktion und Hinwendung zur Marktwirtschaft stetig degradieren. Zusätzlicher Druck auf ehemals gemeinschaftlich genutzte Bodenressourcen wurde durch die Zuordnung langfristiger Landnutzungstitel an Haushalte ausgeübt. Jedoch muss beachtet werden, dass die Individualisierung der Landnutzungsrechte zwar eine Wirkung auf gemeinschaftlich genutzte Ressourcen hat, aber insgesamt die Produktions- und Einkommensparameter der einzelnen bäuerlichen Betriebe dadurch entscheidend verbessert wurden, da die Investitionsbereitschaft durch langfris-

Die Folge ist eine sinkende Zahl an Rindern und Büffeln und eine Individualisierung der Weideaktivitäten.

#### Nachhaltige Weidenutzung sollte schon sein

Das Bodenrecht an Weideland ist auf lokaler Ebene durch de facto-Regime des Gemeinschaftseigentums geregelt, die aber de jure nicht vom Staat anerkannt sind. In Gemeinschaften, in denen kommunale Weiden fast völlig verschwanden, lösten sich auch traditionelle Eigentumsregime und Managementstrukturen auf. Der Rückgang an Weideland

benötigt ein Haushalt zwei oder mehr Wiederkäufer, um eine gewisse Rücklage bilden zu können. Um eine ökologisch und ökonomisch nachhaltige Weidenutzung zu gewährleisten, wäre ein den gegenwärtigen Bedingungen angepasstes Weidemanagementschema zu entwickeln, das weitere Schäden an Bodenressourcen verhindert.

Die Rechte an Wasser sind vorwiegend durch Gemeinschaftseigentumsregime reguliert. Wasserrechte und Managementsysteme sind gegenwärtig unzureichend durch staatliche Institutionen geregelt und zeichnen sich durch eine Kombination von staatlichen

## Vorbereitungen

und traditionellen gewohnheitsrechtlichen Regularien aus. Besonders Bewässerungssysteme werden ausschließlich kommunal genutzt, wohingegen häusliche Wasserversorgungssysteme einen Trend zu individualisierten de facto-Zugangs-, Nutzungs- und Managementrechten erkennen lassen. Außer dem dramatischen Bevölkerungsanstieg und der damit verbundenen landwirtschaftlichen Expansion haben auch chemische Düngemittel und Pestizide einen wachsenden Einfluss auf Wasserressourcen. Kommende Studien und Wassernutzungspläne in dieser Region sollten daher nicht nur die gerechte Wasserverteilung, sondern auch das Qualitätsmanagement im Fokus haben.

Der institutionelle und legale Pluralismus, interagierend zwischen Staatsrecht und Gewohnheitsrecht der betroffenen Minderheiten, ist ein dynamischer Prozess, der bislang nicht zu scharfen Konflikten zwischen Individuen, Gemeinschaften und lokalen Autoritäten führte. Vielmehr kann festgestellt werden, dass diese formalen und informalen Regime und seine Institutionen komplementär existieren und genutzt werden, um die defizitäre staatliche Rechtssprechung bezüglich gemeinschaftlich genutzter Ressourcen auszugleichen. Rechte an Boden- und Wasserressourcen sind komplex, stehen in Wechselbeziehung zueinander und spiegeln kulturelle und sozio-politische Strukturen wieder, die in der jeweiligen ethnischen Umgebung vorherrschend sind.

Abschließend kann festgestellt werden, dass in Vietnam das Bodennutzungsrecht gesetzlich geregelte Sicherheit bietet, aber durch staatliche Kontrolle und der Dichotomie zwischen lokaler und nationaler Ressourcenrechte beeinträchtigt bzw. uneinheitlich ist.



Ein Bewässerungskanal der Black Thai

Foto: Jörg Hager

Bisher sind Wasserpolitiken noch sehr unklar ausgearbeitet und es bestehen spezifische Nutzungs- und Managementregime in verschiedenen Kommunen. Für eine nachhaltige Wassernutzung, die den unterschiedlichen Interessengruppen gerecht wird, fehlen bisher die politischen Maßnahmen. Zugang, Nutzung und Management der Ressource Wald ist stark reglementiert, mit weitreichenden Folgen vor allem für ethnische Minderheiten in den Bergwaldregionen.

Der Regierungspolitik Vietnams gelang es bisher nicht, natürliche Ressourcen ausreichend zu schützen und zu reglementieren und gleichzeitig lokale Nutzungs- und Managementsysteme anzuerkennen und einzubinden. Der Rechtsrahmen sollte besser auf die lokalen Realitäten abgestimmt werden und damit sowohl dem Schutz der natürlichen Ressourcen als auch der Rechte ethnischer Minderheiten gerecht werden, was die rechtliche Anerkennung von Gemeinschaftseigentum beinhaltet. Regie-

rungsorganisationen sollten nicht als Kontroll- und Bestrafungsinstitutionen fungieren, sondern als Partner zu der lokalen Bevölkerung im Management natürlicher Ressourcen.

Auf lokaler Ebene ist zu sehen, dass die Anwendung chemischer Hilfsmittel in der Landwirtschaft oft unsachgerecht gehandhabt wird und zu Langzeitschäden führen könnte. Eine auf die lokalen Bedingungen zugeschnittene Beratung und Bewusstseinsbildung der Bauern zum Schutz von und nachhaltigem Umgang mit natürlichen Ressourcen wäre eine wirkungsvolle Maßnahme.

Der Autor ist an der Uni Hohenheim im Sonderforschungsbereich 564 »Sustainable Land Use and Rural Development in Mountainous Regions of Southeast Asia« (796) tätig.  
Kontakt: JoergHager@gmx.net