

Diskriminiert & illegalisiert

Arbeitsmigranten in Vietnam und die Auswirkungen der globalen Wirtschaftskrise

Die weltweite Nachfrageabschwächung als Folge der Krise hat sich auf Vietnam als stark exportabhängiges Land in besonderem Maße durchgeschlagen. Die einsetzenden Massenentlassungen betreffen vor allem Arbeitsmigranten*, deren Situation aufgrund problematischer Arbeits- und Wohnbedingungen, sowie unsicherem legalem Status ohnehin als prekär zu bezeichnen ist. Die Autoren fordern die Krise als Chance zu nutzen, Arbeitsmigranten endlich rechtlich anzuerkennen und dabei vor allem das diskriminierende Haushaltsregistrationssystem abzuschaffen.

Michael Waibel & Andreas Gravert

Die Implementierung der Strategie der exportorientierten Industrialisierung hat in der jüngeren Vergangenheit zu einer erfolgreichen Integration Vietnams in den Weltmarkt und als eine Folge zu einem starken Zustrom ausländischer Direktinvestitionen geführt. Der im Januar 2007 erfolgte Beitritt zur Welt Handelsorganisation WTO war dabei ein wichtiger Meilenstein. Mittlerweile trägt der Exportsektor Vietnams netto circa 20 Prozent zum Bruttoinlandsprodukt des Landes bei. Die außenwirtschaftliche Öffnung hat das Land allerdings auch abhängiger von Turbulenzen der Weltwirtschaft gemacht. Während Vietnam 1997/98 aufgrund der seinerzeit noch geringen Weltmarktintegration nur vergleichsweise moderat von der asiatischen Währungs- und Finanzkrise betroffen war, hat die aktuelle globale Nachfragekontraktion nach Rohstoffen und Konsumgütern voll auf die vietnamesische Wirtschaft durchgeschlagen: In den ersten sieben Monaten des Jahres 2009 sank das Exportvolumen um über 13 Prozent gegenüber dem gleichen Vorjahreszeitraum. Zum Vergleich: Beim so genannten Exportweltmeister Deutschland gingen die Exporte laut Statistischem Bundesamt in den ersten vier Monaten 2009 um 22 Prozent zurück.

Der Internationale Währungsfond hat in einer im März veröffentlichten Studie (IMF 2009) Vietnam als eines von 26 Ländern aufgeführt, die von der globalen Finanzkrise besonders stark betroffen sind. Die Weltbank hat in den letzten Monaten ihre Projektion für das vietnamesische Wirtschaftswachstum mehrfach nach unten korrigieren müssen und geht mittlerweile von einem Rückgang des Wachstums von 6,2 Prozent im Jahr 2008 auf 3,5 Prozent im Jahr 2009 aus. Das Vietnamesische Arbeits- und Sozialministerium berichtete, dass bis Ende Januar 2009 bereits etwa 67.000 Personen ihren Arbeitsplatz aufgrund der globalen Finanz- und Wirtschaftskrise verloren haben und prognostiziert, dass es bis Ende des Jahres 2009 weitere 300.000 Arbeitsplatzverluste geben werde. Zudem wird davon ausgegangen, dass über 10.000 Vietnamesen, die bislang als Vertragsarbeiter im Ausland, etwa auf Baustellen in den Golfstaaten, arbeiteten, aufgrund der Krise nach Vietnam zurückkehren müssen.

Massenentlassungen als Folge

In den über 180 Industrieparks des Landes führte die Krise bereits zu Massenentlassungen der transnationalen Unternehmen aufgrund zurückgehender Nachfrage auf den globalen Märkten. In Hanoi haben etwa japanische Unternehmen wie Panasonic, Nissei oder Canon insgesamt über 3.000 Beschäftigte entlassen. Es wird damit gerechnet, dass über zehn Prozent der Arbeiter in den Industriezonen um Hanoi bereits ihren Arbeitsplatz verloren haben. Die meisten von diesen arbeiten in Bereichen, die stark exportabhängig sind, wie der Elektronik- oder Textil- und Bekleidungsindustrie. Letzterer Sektor hatte insbesondere durch den WTO-Beitritt einen großen Auftrieb erfahren. Die Textil- und Bekleidungsindustrie beschäftigt über eine

Michael Waibel ist an der Universität Hamburg, Abteilung Wirtschaftsgeographie, tätig. Er arbeitet seit Jahren zu Stadtentwicklung in Vietnam (maibel@gwdg.de).

Andreas Gravert ist an der Universität Cottbus, Abteilung Stadt- und Regionalplanung, tätig. Migration und Stadtentwicklung gehören zu seinen Schwerpunkten (gravert@tu-cottbus.de).

Million Arbeitskräfte und trug im Jahr 2008 etwa neun Milliarden US-Dollar zum Gesamtexportvolumen des Landes bei (Investment & Trade Promotion Center of HCMC 2009). Damit ist dieser Bereich der zweitwichtigste Exportsektor nach der Öl- und Gasindustrie. Laut Angaben des vietnamesischen Verbandes für Textil- und Bekleidungsindustrie sind als Folge der Krise die Auftragsein-



Canon Vietnam hat zuerst Massenentlassungen vorgenommen.

Foto: M. Waibel

gänge um bis zu 25 Prozent zurückgegangen und die Verkaufspreise um 10 bis 15 Prozent gesunken. Entlassungen waren auch hier die Folge.

Die Krise schlägt sich räumlich insbesondere in den sub- und peri-urbanen Arealen der Metropolen nieder. Hier sind die Exportindustrien angesiedelt und hier ist demzufolge die Sensibilität gegenüber Veränderungen in der Weltwirtschaft am höchsten. Hinzu kommt, dass die Lebenshaltungskosten in den großen Städten wie Ho Chi Minh City oder Hanoi am höchsten sind und die Arbeiter, insbesondere die Arbeitsmigranten, eine starke Abhängigkeit von regelmäßigem Geldeinkommen aufweisen. Infolgedessen sehen sie sich mit einer besonders hohen Vulnerabilität konfrontiert. Viele Arbeitsmigranten kehrten daher nach den Ferien anlässlich des Tet-Festes Anfang Februar 2009 nicht zurück an ihre alten Arbeitsstätten.

Arbeitsmigranten besonders betroffen

Eine Studie der britischen NGO OXFAM (2009) in Zusammenarbeit mit der Weltbank und der Vietnamesischen Akademie für Sozialwissenschaften identifizierte weit reichende Auswirkungen der globalen Wirtschaftskrise in Industriezonen und exportorientierten Handwerksdörfern im Umland von Hanoi. Auftragsrückgänge seitens der Exportmärkte führten zu Produktionsreduzierungen und dementsprechend zu einem Rückgang der Nachfrage nach Arbeitskräften. Vollbeschäftigung wurde oft zunächst in Teilzeitbeschäftigung umgewandelt und, wenn dies nicht mehr weiterhalf, kam es zu Entlassungen. Die Studie stellte Arbeitsmigranten aus den ländlichen Gebieten als die am stärksten betroffene Bevölkerungsgruppe heraus. Die Wirtschaftskrise wird allerdings nur als letzter Schock einer ganzen Serie von Erschwernissen gesehen. Bereits im Jahr 2008 mussten die Arbeitsmigranten einen massiven Anstieg der Lebenshal-

tungskosten hinnehmen, insbesondere für Grundnahrungsmittel, Energie- und Mietkosten. Die Inflation erreichte im August 2008 ein Rekordhoch von 28,3 Prozent gegenüber dem Vorjahresmonat. Diese Preissteigerungen wurden durch Lohnerhöhungen nicht voll kompensiert. Ende 2008 kam dann die globale Wirtschaftsabschwächung hinzu, die in Vietnam zu reduzierten Einkommen und Arbeitsplatzverlusten führte. Als Folge mussten viele Arbeitsmigranten die Rücküberweisungen, mit denen sie ihre Familien in ihren Herkunftsorten unterstützt und damit auch zur Entwicklung des ländlichen Raumes beigetragen hatten, reduzieren oder gar einstellen. Die durchgeführten Interviews zeigten jedoch auch innovative Wege mit der Krise umzugehen. So wurde unter anderem berichtet, dass Mittelflüsse sich umgekehrt haben, von den ländlichen Gebieten zu den Arbeitsmigranten in den Städten, damit diese etwa die Möglichkeit bekommen, neue Tätigkeiten zu suchen oder sich weiterzubilden, um die erwerbslose Zeit zu überbrücken. Diese informellen Anpassungsstrategien sind natürlich nur begrenzt wirksam, wenn die Krise länger anhalten sollte.

Darüber hinaus ist die Situation der Arbeitsmigranten in Vietnam auch aufgrund von rechtlicher Diskriminierung als prekär zu bezeichnen. Ein wesentliches Merkmal davon ist die restriktive Niederlassungs- und Registrierungs-gesetzgebung.

Strukturelle Desintegration von Arbeitsmigranten

Auch wenn Arbeitsmigration für die erfolgreiche Integration Vietnams in die Weltwirtschaft bisher unverzichtbar war und die Exportindustrie dringend auf die Migranten als Arbeitskräfte angewiesen ist, besteht in Vietnam noch immer eine restriktive Niederlassungs- und Registrierungs-gesetzgebung, das so genannte *Ho Khai*-System. Dieses System ist ein Relikt der sozialisti-

schen Planungsära und zielte ursprünglich darauf ab, Migrationsbewegungen einzuschränken und zu kontrollieren. Obgleich planwirtschaftliche Elemente, wie die Zuweisung von Lebensmittelmarken, heute nicht mehr ins Gewicht fallen bzw. abgeschafft sind, gibt es nach wie vor massive Restriktionen, die an den jeweiligen Aufenthaltsstatus geknüpft sind. So haben Haushalte außerhalb der Provinz, in der sie registriert sind, keinen Anspruch auf medizinische Versorgung, Schulausbildung oder vergleichbare soziale Leistungen. Sie dürfen keinen Landbesitz erwerben und werden nicht in Armutsbekämpfungsprogramme einbezogen. Hinzu kommt, dass viele Institutionen keine Migranten berücksichtigen. So gewähren Mikrokreditorganisationen oder Banken in der Regel keine Leistungen, Massenorganisationen wie die vietnamesische Frauenunion nehmen oft keine Migranten auf. Den Autoren wurde in Interviews berichtet, dass selbst internationale NGOs häufig daran gehindert werden, mit Migranten zu arbeiten. Offenbar werden Arbeitsmigranten auch regelmäßig von Vertretern der Lokalbehörden schikaniert, die deren unsicheren Aufenthaltsstatus ausnutzen, um sich persönlich zu bereichern.

lichen Aufenthaltsstatus mit Gebühren verbunden ist, gibt es auch zahlreiche Migranten, die nicht einmal über eine temporäre Aufenthaltsgenehmigung verfügen; sie arbeiten und wohnen also illegal.

Bautypologische Ausgrenzungen

Gesetzliche Restriktionen drängen Arbeitsmigranten in Abhängigkeitsverhältnisse und Informalität. So auch im Bereich Wohnen: Da Migranten keinen Landbesitz erwerben dürfen und die Bereitstellung von Wohnraum für die Arbeiter üblicherweise nicht in die Planung der Industriezonen einbezogen wird, müssen Migranten auf informelle Mietlösungen zurückgreifen. Dies führte in Vietnam zur Entstehung einer mittlerweile weit verbreiteten Bautypologie – so genannten *Boarding Houses*. Dies sind zehn bis 16m² große 1-Raum-Einheiten, die von zwei bis sechs Arbeitern geteilt werden, um den individuellen Mietpreis gering zu halten (durchschnittlich 25 Prozent des Einkommens). Sanitäre Einrichtungen und Kochgelegenheiten befinden sich oft außerhalb. Häufig bieten lokal ansässige Familien drei bis fünf solcher Räume im Hinterhof ihrer Häuser an. Mittlerweile existieren aber auch große Agglomerationen mit bis zu 1.000 Wohneinheiten.

Während Investoren innerhalb der Industriezonen eine sehr gute Infrastruktur vorfinden, ist sie außerhalb defizitär. Kapazitäten des öffentlichen Nahverkehrs, der Müllentsorgung oder Strom- und Wasserversorgung sind häufig nicht auf die erhöhte Auslastung durch die Arbeiter ausgelegt. Die schlechte verkehrstechnische Anbindung sowie die spezifische Wohntypologie der *Boarding House*-Agglomerationen lässt in sich geschlossene Enklaven entstehen, die wenig mit den benachbarten Siedlungen interagieren. Das Resultat ist eine extreme sozialräumliche Fragmentierung, die die soziokulturelle Marginalisierung der Arbeitsmigranten weiter fördert. Die *Boarding House*-Agglomerationen haben zudem einen schlechten Ruf bei der Stadtbevölkerung und gelten als vermeintliche Horte von Kriminalität und Prostitution. Einige Offizielle stigmatisieren die *Boarding House*-Siedlungen bereits als »new slums«.

Lebenschancen von Arbeitsmigranten

Die globale Finanz- und Wirtschaftskrise hat die Lebenschancen von Arbeitsmigranten ohne Zweifel weiter verschlechtert. Die prekäre Lebenssituation, in der sich viele von ihnen befinden, ist jedoch eher struktureller Natur, die durch die Rezession lediglich verstärkt zu Tage tritt. Der Ausschluss aus sozialen Netzwerken und formellen Wohnverhältnissen, sowie die rechtliche Benachteiligung führen zur Prekarisie-



Arbeitsmigrantinnen sehen einer ungewissen Zukunft entgegen. Foto: M. Waibel

Um einen permanenten Aufenthaltsstatus zu erlangen, müssen Migranten ein längerfristiges Arbeitsverhältnis im formellen Sektor und einen offiziellen Wohnsitz über einen gewissen Zeitraum vorweisen. Diese Anforderungen können nur die wenigsten Migranten erfüllen, oftmals ist sowohl der Wohnsitz als auch das Arbeitsverhältnis informeller Natur. Selbst in den relativ formalisierten Räumen der Industriezonen verweigern Arbeitgeber nicht selten die Ausstellung von Arbeitsverträgen. Der Haushaltsstatus ist erblich, so dass einige Familien in den Großstädten mittlerweile in dritter Generation als Migranten klassifiziert sind. Da die Beantragung jeg-

rung in allen Lebensbereichen und damit zu einer erhöhten Vulnerabilität. Ohne den Zugang zu Bildung, Gesundheit oder Kreditangeboten ist sozialer Aufstieg nur schwer vorstellbar. Darüber hinaus finden sich die meisten Migranten in Abhängigkeitsverhältnissen wieder, sei es gegenüber lokalen Offiziellen, die über den Aufenthaltsstatus entscheiden oder gegenüber Landbesitzern, die überbeuerte Mieten verlangen können.

Die ursprünglich durch das *Ho Khau*-System beabsichtigte Kontrolle von Migrationsbewegungen lässt sich seit Einführung marktwirtschaftlicher Gegebenheiten nicht mehr durchsetzen. Die Restriktionen sind nicht mehr ausschlaggebend für die Migrationsentscheidung, vielmehr wird die unabwendbar stattfindende Urbanisierung mit rechtlicher Diskriminierung belegt, was nicht zuletzt prekäre Arbeits- und Wohnverhältnisse zur Folge hat. Dieser lokalen Exklusion und strukturellen Desintegration steht der Umstand gegenüber, dass Arbeitsmigranten einen signifikanten Beitrag zur globalen Integration Vietnams in den Weltmarkt leisten und geleistet haben.

In Zeiten eines globalen Regimes flexibler Akkumulation ist die Gewährleistung vergleichbar geringer Lohnkosten offensichtlich ein wichtiger Bestandteil der vietnamesischen Entwicklungsstrategie. Eine Politik, die Migranten in Abhängigkeitsverhältnisse treibt und soziale Immobilität erwirkt, kann durchaus in diesem Zusammenhang verstanden werden.

In jüngster Zeit forciert die vietnamesische Regierung jedoch verstärkt den Übergang von einer arbeitsintensiven Wirtschaft hin zu eher wissens- und kapitalbasierten Industrien bzw. Dienstleistungen. Dieser Übergang wäre nicht nur der logische nächste Schritt auf den Spuren der Tigerstaaten der ersten und zweiten Generation. Er erscheint vielmehr notwendig, da Vietnam im globalen Wettbewerb um die

geringsten Arbeitskosten immer weniger mit Staaten wie Kambodscha oder Bangladesch konkurrieren kann.

Die globale Wirtschaftskrise könnte daher als Chance begriffen werden, den Übergang von arbeitsintensiver Produktion hin zu höherwertigen Produkten und Dienstleistungen aktiv voranzutreiben. Eine wirtschaftliche Umstrukturierung hin zu mehr wissensbasierten Industrien würde allerdings nicht nur massive Investitionen in den Sektor Bildung erfordern, sondern auch die rechtliche und soziale Inklusion der Migranten. Qualifizierungsmaßnahmen für ungelernete Arbeitskräfte und selbstverständlicher Zugang zu Bildungseinrichtungen für Kinder aus Migrationshaushalten sollten Teil der Umstrukturierungsmaßnahmen werden.

Letzten Endes wird durch das *Ho Khau*-System eine Klasse von Rechtlosen geschaffen, aus der auszubrechen äußerst schwierig ist. Nicht nur vor dem Hintergrund sozialistischer Ideologie erscheint dieser Umstand zunehmend unverträglich. Für Vietnam stellt sich immer mehr die Frage, ob es sinnvoll ist, einen großen Teil der Gesellschaft weiterhin auszugrenzen und am sozialen Aufstieg zu hindern. Es erscheint daher mehr als überfällig, der regelmä-



Leben auf engem Raum

Foto: M. Waibel

Big öffentlich vorgetragenen Wertschätzung der Arbeiterschaft seitens der Regierung Taten folgen zu lassen und das *Ho Khau*-System abzuschaffen.

Eine Fassung des Artikels mit ausführlicher Literaturangabe ist bald auf den *südostasien*-Seiten unserer Homepage unter <http://asienhaus.de/suedostasien-neu> zu finden.

Anmerkung

*) Aufgrund der besseren Lesbarkeit wird in diesem Beitrag ausschließlich die männliche Form verwendet. Falls nicht explizit anders benannt, sind damit stets beide Geschlechter gemeint.