

# Expansion durch Annexion?

## Hintergründe und Herausforderungen der administrativen Neugliederung der vietnamesischen Hauptstadt Hanoi

**Am 29.5.2008 wurde die Resolution zur Erweiterung Hanois mit einer Mehrheit von 92,9 Prozent von der vietnamesischen Nationalversammlung angenommen. Die hohe Zustimmung zu dem von der Regierung forcierten Vorhaben täuscht jedoch über die vorausgegangene Debatte innerhalb der NV sowie die öffentliche Kritik an dem Projekt hinweg.**

**Sandra Kurfürst & Michael Waibel**

Im Rahmen des »capital region plan« für Hanoi, welcher neben der Metropole Hanoi als Kern mit einer Gesamtfläche von 13.500 km<sup>2</sup>, die sieben umliegenden Provinzen Ha Tay, Vinh Phuc, Hung Yen, Bac Ninh, Hai Duong, Ha Nam und Hoa Binh umfasst, wurde Ende Mai nun auch die Ausweitung der administrativen Grenzen Hanois zum 1. August 2008 beschlossen. Diese Stadterweiterung erfolgt auf Kosten der Provinz Ha Tay, welche vollständig in die Hauptstadt eingegliedert werden soll. Darüber hinaus annektiert Hanoi den Me Linh Distrikt der Provinz Vinh Phuc sowie die vier Gemeinden Dong Xuan, Tien Xuan, Yen Binh und Yen Trung des Luong Son Distrikts der Provinz Hoa Binh. Damit wird die derzeitige Fläche von 922 km<sup>2</sup> auf 3.349 km<sup>2</sup>, also um das 3,6-fache vergrößert werden. Die Einwohnerzahl wird sich mit einem Anstieg von 3,4 auf 6,2 Millionen Einwohner fast verdoppeln. Damit weist Hanoi nun fast die gleiche Bevölkerungszahl wie die im Süden des Landes gelegene Metropole Ho Chi Minh Stadt auf.

### Rascher Entscheidungsfindungsprozess

Mit der gemeinsamen Arbeitssitzung des Premierministers und seines Kabinetts mit der Führung der Stadt Hanoi am 1. Dezember 2007 erschien die geplante Erweiterung der administrativen Grenzen Hanois zum ersten Mal in den Schlagzeilen (Thanh Nien, 2.12. 2007). Am 27. März 2008 stimmte der Volksrat von

Hanoi dem Plan einstimmig zu. Im Zuge dieser Entscheidung wurde aber gleichzeitig auch Kritik laut. In Anbetracht der jetzt bereits vorhandenen institutionellen Schwächen der städtischen Behörden in der Planung und Umsetzung von Stadtentwicklungsprojekten, äußerten die Ratsmitglieder Bedenken über die Steuerungsfähigkeit der auf das Dreifache ihrer ursprünglichen Größe angewachsenen Stadt. Dennoch stimmte vier Tage später auch der Volksrat der Provinz Ha Tay der Gebietsreform zu.

Der nächste Schritt bestand in der Zustimmung des Plans auf nationaler Ebene, sowohl durch die Regierung, als auch durch die Nationalversammlung als wichtigstes legislatives Organ in Vietnam. Die Verabschiedung der Resolution durch die Nationalversammlung sollte innerhalb der 3. Sitzung der XII. Nationalversammlung, die von Anfang Mai bis Juni in Hanoi tagte, stattfinden. Als Stichtag für die Abstimmung war der 22. Mai 2008 vorgesehen. An diesem Tag wurde die Agenda jedoch noch kurzfristig geändert, indem der ständige Ausschuss der Nationalversammlung um die Verlegung der Entscheidung auf das Sitzungsende bat. Als Grund wurde angeführt, dass man sich mehr Zeit erbete, damit die mit der Erweiterung befassten Organe die Resolution in Ruhe bearbeiten könnten.

### Diskussionen innerhalb der Nationalversammlung

Wie die Verlegung des Abstimmungstermins bereits erahnen lässt, ging der Verabschiedung der Resolution eine angeregte Diskussion über die Erweiterung Hanois innerhalb der Nationalversammlung voraus. Viele Repräsentanten zeigten sich unzufrieden mit der unzureichenden Planung des Projekts. Sie bemängelten in erster Linie die fehlende Transparenz des Vorhabens bezüglich der zukünftigen Verwaltungsstruktur, der Flächennutzung sowie der Budgetierung. Ein weiterer Kritikpunkt war der Termin der »Anpassung« der administrativen Grenzen Hanois, welcher bereits für den

Sandra Kurfürst ist am Lehrstuhl für Festland-Südostasien der Uni Passau und arbeitet zu »Transformation öffentlichen Raums in Hanoi«.

Michael Waibel ist am Geographischen Institut der Uni Hamburg und arbeitet zu Fragen der Stadtentwicklung in Vietnam.



Jetzt braucht man nur noch die »Schachfigur« richtig zu platzieren und auf die Entschädigung zu warten ... hihhi!  
Aus: ANTD, 2008

1. Juli 2008 anberaumt war. Der Zeitpunkt konnte letztendlich um einen Monat auf den 1. August 2008 verlegt werden. Zudem wurde die Regierung aufgefordert, die Meinung der Bevölkerung zu diesem Thema einzuholen.

Aufgrund der fehlenden von der Regierung zur Verfügung gestellten Informationen, zeichnete sich zu Beginn der Debatte kurze Zeit sogar ein Aufschieben der Verabschiedung der Resolution auf die 4. Sitzung der Nationalversammlung ab. Als diese Überlegung jedoch laut wurde, drängten sowohl der Verkehrsminister, als auch der Minister für Landwirtschaft und Entwicklung auf eine Abstimmung noch in der jetzigen Sitzungsperiode, da auf Grundlage der Expansion Hanois ein neuer Verkehrs- und Flutschutzplan entworfen werden könnte. Vor diesem Hintergrund lässt der letztendliche Zuspruch von 92,9 % bei der Abstimmung Ende Mai auf großen Druck der Regierung unter Premierminister Nguyen Tan Dung auf die Abgeordneten schließen. Zu beachten ist auch, dass von den fünf der Regierung zur Auswahl stehenden Plänen, nur dieser eine der Nationalversammlung zur Abstimmung vorgelegt wurde. Doch welche Motive stecken hinter der Erweiterung der administrativen Grenzen Hanois?

### Argumente und Motivationen

Die Entscheidung für die Vergrößerung Hanois wird von der Regierung offiziell mit den folgenden Argumenten begründet: Auf nationaler Ebene bildet Hanoi Position als Hauptstadt und Regierungssitz die treibende Kraft hinter der Entscheidung. In seinem Bericht an die Nationalversammlung betonte Premierminister Dung vor allem die Notwendigkeit der Erweiterung für Hanois Rolle als politisches, administratives, kulturelles, wissenschaftliches sowie als ökonomisches Handelszentrum des Landes. Die bisherige Fläche und Infrastruktur könne der Entwicklung der Stadt nicht mehr gerecht werden. In einigen Stadttei-

len herrsche jetzt schon eine Bevölkerungsdichte von 11.600 Einw./km<sup>2</sup> (Thanh Nien, 30.5.2008).

Auf regionaler Ebene erhofft man sich von der Erweiterung eine erhöhte Wettbewerbsfähigkeit der Stadt Hanoi im Vergleich zu den anderen südost- und ostasiatischen Metropolen. So wurde etwa berechnet, dass Hanoi mit seiner jetzigen Fläche von 921 km<sup>2</sup> nur ein Drittel der Fläche Bangkoks, ein Viertel der Fläche Manilas und ein Fünftel der Fläche Jakartas ausmacht. Mit der Vergrößerung der Fläche sowie der Einwohnerzahl will man den Rückstand an ökonomischer Entwicklung und Urbanisierung gegenüber den anderen Metropolen der Region aufholen (Thanh Nien, 3.1.2008). Eine wichtige Rolle spielt sicher auch, dass sich Hanoi nun nach der Expansion in Bezug auf Einwohnerzahl und Fläche endlich auf Augenhöhe mit der boomenden Wirtschaftsmetropole Ho Chi Minh Stadt im Süden des Landes befindet.

Weiterhin erhoffen sich die Planungsakteure mit der Erweiterung in Richtung Westen eine bessere funktionale Verknüpfung und Anbindung der bisher am Stadtrand gelegenen und in jüngster Zeit fertig gestellten Repräsentationsbauten wie des Nationalen Kongresszentrums, des neuen Nationalen Sportstadions sowie etlicher in deren Umgebung liegender neuer Wohngebiete. Dort soll ein neues Stadtzentrum entstehen.

Ein nicht öffentlich genannter Grund ist mit Sicherheit auch die zusätzliche Landgewinnung für mehr Investitionsprojekte: Nicht zuletzt aufgrund ineffizienter Stadtplanung ist Land in Hanoi zu einem zunehmend knappen Gut geworden, so dass die Preise für Grund und Boden in der vietnamesischen Hauptstadt mittlerweile sogar über das Niveau der wirtschaftlich weit aus dynamischeren Metropole Ho Chi Minh Stadt gestiegen sind. Die Expansion erlaubt damit der Stadtverwaltung Hanoi einen Zugriff auf die Erschließung wichtiger Landressourcen. In den vergangenen Jahren wählten vor allem ausländische Investoren vermehrt die umliegenden Provinzen Hanois für den Bau neuer Wohnsiedlungen aufgrund der wesentlich günstigeren Landpreise im Vergleich zur Hauptstadt (VNS, 11.8.2007). Bereits im Vorfeld der administrativen Restrukturierung schnellten jedoch in der Ha Tay Provinz die Preise für Land und Immobilien rasant in die Höhe. Gegenwärtig sind dort über 100 Investitionsprojekte im Immobiliensektor lokalisiert (VIR, Feb 25-March 2, 2008). Mit der Expansion Hanois wird der Landpreis in diesen Gebieten, nicht zuletzt durch Spekulation, weiter erheblich ansteigen.

### Impulsgeber für High-Tech-Entwicklung

Ein weiteres wichtiges Motiv für die Einverleibung der Ha Tay Provinz ist mit Sicherheit auch die Förderung des bereits 1998 gegründeten Hoa Lac High-Tech Parks in 30 Kilometer westlicher Entfernung von der

Innenstadt Hanois. In diesem Areal soll nach Plänen der Zentralregierung ein *cluster* für wissensbasierte Ökonomie, das »Silicon Valley Hanoi« (VietnamNet, 22.2.2008), errichtet und internationale Investoren aus den entsprechenden Branchen angelockt werden. Teil dieses Planes ist es, einige Fakultäten der Technischen Universität Hanoi dorthin auszulagern, damit die High-Tech Firmen ein innovatives Milieu vorfinden und leichteren Zugang zu hoch qualifizierten Fachkräften haben. Aus diesem Grund wird die bereits vergleichsweise gut ausgebaute Ausfallstraße nach Hoa Lac gerade auf 140 Meter Breite erweitert. Der Hoa Lac High-Tech Park soll zu einer »Green Cyber City« in Vietnam werden und dabei entscheidender Impulsgeber der angestrebten wirtschaftlichen Restrukturierung von der verlängerten globalen Werkbank hin zur Fertigung höherwertiger Industrieprodukte und der Bereitstellung von Dienstleistungen sein. Bislang hat diese Strategie aber nur bescheidene Erfolge zu verzeichnen

weshalb man sich gerade durch die provisorische Bebauung von Grundstücken entsprechend strategisch positioniert. Mit der administrativen Neugliederung Hanois erhoffen sich die Planungsakteure eine bessere Steuerungsfähigkeit der städtischen und regionalen Planungen, sowie ein effizienteres Landmanagement.

### Kritik und Unzulänglichkeiten

Berühmte Kritik wurde vor allem von Seiten des, erst im Juni verstorbenen und als Reformers bekannten, Alt-Premiers Vo Van Kiet laut. Sein pünktlich zur Eröffnung der 3. Sitzung der XII. Nationalversammlung verfasstes Schreiben zu der geplanten Stadterweiterung wurde in diversen vietnamesischen Medien veröffentlicht. In seinem Artikel beanstandet er die unkritische Auseinandersetzung der an der Entscheidung beteiligten Organe mit dem Plan. So beschuldigt er

Politiker der Missachtung der nationalen politischen Entscheidungsfindungsprozesse, da diese im Dezember schon so über das Vorhaben gesprochen hatten, als wäre es bereits von der Nationalversammlung verabschiedet worden. Darüber hinaus bemängelt er die unzureichende Erörterung der Erweiterung, es gäbe keinerlei Informationen über den Ablauf der Vergrößerung sowie zu welchem Zweck diese

überhaupt erfolgen sollte. Vo Van Kiet schließt seinen Brief mit den Worten, dass dies eine Meinung geleitet von Verantwortung und der öffentlichen Meinung sei (Vo Van Kiet, 30.4.2008).

Heftige Kritik wurde auch von der Vaterlandsfront, dem Dachverband der vietnamesischen Massenorganisationen, geübt. Anstoß wurde insbesondere an der fehlenden Partizipation der Hanoi Bevölkerung am Entscheidungsfindungsprozess genommen. Der Vizevorsitzende sagte, die Resolution verstoße gegen das Gesetz und würde nicht die Meinung der Bevölkerung widerspiegeln (Thanh Nien, 26.4.2008).

Generell ist es auffällig, in welchem geringem Maße die Position der von der Annexion betroffenen Provinzen in den vietnamesischen Medien wiedergegeben wurde. Sowohl von der vollständig vereinnahmten Provinz Ha Tay, als auch von den anderen beiden betroffenen Provinzen Hoa Binh und Vinh Phuc wurde



Ziemlich öde: ein High-Tech-Park ohne Investoren

Foto: M. Waibel

gehabt. Obwohl der High-Tech Park bereits vor über zehn Jahren gegründet wurde, sind die bisherigen Entwicklungsfortschritte weit hinter den Erwartungen zurück geblieben und das realisierte Investitionsvolumen überaus gering. So hat sich jüngst Intel bei der Standortfindung für den Bau einer Chipfabrik mit einem Investitionsvolumen von über einer Mrd. US\$ schließlich für eine an Ho Chi Minh Stadt angrenzende Provinz entschieden, obwohl auch Hoa Lac zuvor in Augenschein genommen worden war. Als ein wichtiger Grund für den schleppenden Fortschritt des Hoa Lac High-Tech Parks werden die großen Verzögerungen bei der Bereitstellung von Flächen genannt. Oft vergehen in Vietnam Jahre, bis alle Konflikte mit vorherigen Landbesitzern ausgeräumt und deren Kompensationszahlungen geregelt sind. Von der Integration in die Stadt Hanoi erhoffen sich derzeit ebenfalls viele Landbesitzer höher ausfallende Entschädigungszahlungen,

der Plan anscheinend ohne größere Proteste angenommen. Dies verwundert sehr, liegt doch etwa im Me Linh Distrikt der Vinh Phuc Provinz die Quang Minh Industriezone mit über 64.000 Beschäftigten sowie der wichtigste Produktionsstandort von Honda-Vietnam, wo Motorräder auch für den Export hergestellt werden. Dies bedeutet in diesem Fall, dass die Vinh Phuc Provinz durch die Annexion erhebliche Einnahmeverluste zu verzeichnen hat. Insbesondere der fehlende Widerstand der Ha Tay Provinz überrascht, da in Vietnam die einzig der Nationalregierung unterstellten Volkskomitees der Provinzen traditionell überaus autonom agieren. Es kann nur spekuliert werden, dass von oberster nationalstaatlicher Ebene großer Druck ausgeübt worden ist. Lediglich die Vaterlandsfront berichtete, dass die Meinung der Bewohner Ha Tays hinsichtlich des Projekts gespalten sei. Die Provinz Ha Tay sei in der Vergangenheit, zuletzt 1991, bereits sieben Mal aufgeteilt und wieder zusammengefügt worden. Die Bevölkerung frage sich, wie lange die neue administrative Ordnung dieses Mal vorhalten werde (ANTD, 26.4.2008).

Wie erwähnt, wurden immer wieder die fehlenden Details des Plans bemängelt. Dazu zählt die unklare Personalstruktur. Die Stadt Hanoi und die Provinz Ha Tay verfügen bereits über einen vollständigen Verwaltungsapparat. Viele Positionen in der Verwaltung und der Parteistruktur sind somit doppelt besetzt. Eine diskutierte Lösung beinhaltet die Erhöhung der Stellvertreterpositionen sowie eine vorläufige Übernahme aller Staatsbediensteten bis zum Ende ihrer jeweiligen Amtsperiode. Weitere Probleme tauchen bezüglich der Verwaltungsstruktur auf.

Bisher nicht diskutiert wurde auch die Integration der künftig eingemeindeten landwirtschaftlichen Flächen sowie der wirtschaftlich rückständigeren Gebiete. Der durch die Eingemeindung höhere Beschäftigtenanteil im primären Sektor wird eine deutliche Senkung des durchschnittlichen Prokopfeinkommens der Stadt Hanoi zur Folge haben (ANTD, 26.4.2008).

#### Fazit: Parallelen zu China

Die administrative Neugliederung Hanois verbunden mit einer massiven flächenhaften Expansion und Erhöhung der Einwohnerzahl auf Kosten der benachbarten Provinzen ist im regionalen Kontext kein singuläres Phänomen. Auch im erfolgreichen Transformationsland China haben in der jüngeren Vergangenheit etliche Metropolen, insbesondere in den boomenden Küstenregionen, durch Annexionen ihr Hinterland auf Kosten administrativ schwächer gestellter Gebietseinheiten erweitert. So annektierte etwa die in Südkina gelegene Hauptstadt der Guangdong-Provinz Guangzhou (ehemals Kanton) die angrenzende Stadt Panyu im Jahr 2000. Dies geschah gegen sehr heftigen Widerstand der Verwaltungsbehörden von Panyu.

Schließlich konnte Guangzhou, nicht zuletzt aufgrund der besseren Kontakte zur Zentralregierung in Peking und des höheren administrativen Status seine Machtposition durchsetzen und die Annexion durchführen. Die Argumente für die Expansion waren nahezu dieselben wie im Falle von Hanoi: Man versprach sich eine bessere Ausnutzung der ökonomischen Potentiale etwa durch die Ausweisung einer großflächigen Entwicklungszone und damit insgesamt eine optimierte Positionierung als globaler Wirtschaftsstandort, eine höhere Durchsetzungsfähigkeit der staatlichen Planungsbehörden im Sinne von »Metropolitan Governance« sowie ein effizienteres Management von Grund und Boden. De facto spielten ökonomische Interessen der politischen und wirtschaftlichen Eliten Guangzhous die Hauptrolle. Angesichts der Bodenverknappung in Guangzhou ermöglichte die Annexion den Zugriff auf die wertvollen Landressourcen Panyus und damit die Realisierung von exorbitanten (Monopol)-Gewinnen aus deren Spekulation und Verkauf.

Letztendlich kann im Falle der Expansion Hanois über die Interessenslagen der einzelnen Akteure nur spekuliert werden. Wer am meisten profitieren und ob sich die staatliche Steuerungsfähigkeit und das ökonomische Potential der Metropolregion durch die territoriale Neugliederung wirklich nachhaltig verbessern werden, lässt sich erst im weiteren Entwicklungsverlauf nach dem Stichtag der Erweiterung, dem 1. August 2008, sagen.

Als Beleg für die bereits jetzt schon erhöhte Staatskontrolle kann der jüngst verhängte Stopp für 36 der über 100 bereits von der Provinz Ha Tay bewilligten Bauprojekte durch das Bauministerium dienen. Diese müssen noch einmal ein Prüfungsverfahren durchlaufen, um festzustellen, ob sie mit den Zielen des neuen Hauptstadtplans übereinstimmen (Thanh Niên, 30.6.2008). Bisher wurde allerdings noch über kein einziges Projekt entschieden. Es könnte sich dabei auch nur um eine reine Umverteilung von finanziellen Ressourcen von der Provinz- auf die nationale Ebene handeln.

#### Literatur

- ANTD, An Ninh Thủ Đô, 26.4.2008, »Mở rộng Hà Nội: Ai ở ai đi?«, URL: <http://www.anninhthudo.vn/>  
 Thanh Niên, 2.12.2007, »Thủ tướng đồng ý mở rộng địa giới Hà Nội«, URL: <http://www.thanhniennews.com>  
 Thanh Niên, 3.01.2008, »Mở rộng Hà Nội không chỉ để... to ra  
 Thanh Niên, 26.04.2008, »Hanoi expansion plan slammed by Fatherland Front«  
 Thanh Niên, 30.5.2008, »Hanoi expansion plan wins landslide vote at National Assembly«  
 Thanh Niên, 30.6.2008, No. 182, »Các dự án »Hà Nội mới« triển khai chậm«  
 Võ Văn Kiệt, 30.4.2008, »Không được phép đưa thủ đô làm nơi thí nghiệm«, URL: <http://edu.net.vn/forums/>  
 VNS, 11.08.2007, »Developers roll dice on Hanoi suburbs«  
 VietnamNet, 22.02.2008, »Hanoi's «Silicon Valley«, URL: <http://english.vietnamnet.vn/>  
 VIR, Vietnam Investment Review, Feb25-March 2, 2008, »Promised land within reach«



Kritiker der Expansion:  
Ex-Premier Vo Van Kiet

Quelle: AP 1997