

Sturm auf Vietnams Metropolen?

Auswirkungen der Land-Stadt-Migration auf die Siedlungs- und Wohnstrukturen

von Michael Waibel

Die beiden großen Metropolen Vietnams Ho Chi Minh City und Hanoi haben von den seit Mitte der 1980er Jahre eingeleiteten Wirtschaftsreformen im Zuge der Doi Moi Politik zweifelsohne am stärksten profitiert. Diese Städte sind Hauptzielgebiete internationaler Direktinvestitionsströme und weisen mit Abstand den höchsten Lebensstandard des Landes auf. Da die hier verfügbaren monetären Einkünfte um ein Vielfaches höher liegen als im ländlichen Raum, sind diese Metropolen zugleich einem enormen Migrationsdruck ausgesetzt. Der starke Zustrom von Migranten stellt die städtischen Behörden vor schwerwiegende Probleme im Hinblick auf die Bereitstellung von Infrastruktur, Arbeitsplätzen und Wohnraum.

Wie zuvor auch in China stellte der Übergang des staatlichen Eigentumssystems und der Planwirtschaft zu Privateigentum und Marktwirtschaft die Initialzündung für gewaltige Binnenmigrationsbewegungen dar. Wichtige Faktoren für die Wanderung in Vietnams Städte waren zunächst die Aufhebung der Lebensmittelversorgung über Bezugsscheine, die Dekollektivierung des ländlichen Raums, die Lockerung der staatlichen Migrationskontrollen und nicht zuletzt die Entwicklung eines privaten Personenbeförderungswesens. In jüngerer Zeit beschleunigen Landmangel sowie die mehr und mehr Arbeitskräfte freisetzende zunehmende Mechanisierung der Landwirtschaft den Zustrom in Vietnams Städte. Zugleich verstärken die ansteigenden Einkommensdisparitäten zwischen den Bewohnern städtischer und ländlicher Gebiete, die eindrucksvoll durch die 1992/1993 und 1997/1998 landesweit durchgeführten Vietnam Living Standards Surveys beziehungsweise die Household Living Standards Surveys von 2002 nachgewiesen werden konnten, den Migrationsdruck.

Laut der Ergebnisse des Zensus von 1999 betrug das Volumen der Binnenmigration bereits zwischen 1994 und 1999 4,35 Millionen

Personen und damit knapp sechs Prozent der Gesamtbevölkerung. Gemäß dieser offiziellen Zahlen war die Land-Land-Migration (insbesondere ins Zentrale Hochland) mit 37 Prozent von allen Migrationsbewegungen gegenüber 27 Prozent Land-Stadt-Wanderungen die dominierende Migrationsart in Vietnam. Tatsächlich ist das Migrationsvolumen der Land-Stadt-Wanderungen deutlich höher einzuschätzen, da der Zensus kurzfristige Migrationsbewegungen nicht erfasste und überdies davon auszugehen ist, dass viele Migranten während der Zählperiode ihre Ursprungsorte aufgesucht haben, um nicht in Konflikt mit den Behörden zu geraten. Der Anteil der temporären oder zirkulären Migrationen an der Gesamtzahl der Migrationsbewegungen ist insgesamt als sehr hoch einzuschätzen. Zudem behalten viele Migranten ihren offiziellen Wohnsitz in ihren ländlichen Heimatgemeinden, da sie nur bei Erfüllung bestimmter Kriterien (etwa hoher Bildungsstand, Versetzung innerhalb des Staatssektors, Nachweis einer dauerhaften Beschäftigung und ähnliches) eine permanente Aufenthaltsgenehmigung in der Stadt erhalten. Bezüglich Hanois konnte etwa Mitte der 1990er Jahre belegt werden, dass nur 17 Prozent der Zuwanderer eine dauerhafte Auf-

enthaltsgenehmigung vorweisen konnten. Somit kamen ausschließlich diese »legalisierten« Migranten in den Genuss städtischer Dienstleistungen wie Gesundheit, Bildung oder kommunaler Kreditprogramme.

Hanoi

Unterschiedliche Schätzungen gehen davon aus, dass sich in der Hauptstadt Hanoi mit offiziell drei Millionen Einwohnern mittlerweile eine halbe bis eine Million Migranten aufhalten. Das bedeutendste Zielgebiet für Migranten ist der Hochwasserbereich zwischen Deich und Ufer des Roten Flusses. Dieses Areal hat sich im Verlauf des Transformationsprozesses zu einem Marginalsiedlungsgebiet mit hochverdichteter Bebauung entwickelt. Hier wohnen viele Akteure des informellen Sektors, die täglich das Stadtzentrum aufsuchen, um ambulant Waren oder Dienstleistungen anzubieten. Ende der 1990er Jahre hatten etwa die Hälfte aller nach Hanoi Zugewanderten in diesem Gebiet Unterkunft gefunden. In

Der Autor ist Wissenschaftlicher Assistent am Geographischen Institut der Universität Göttingen und beschäftigt sich seit vielen Jahren mit Vietnam.

einem der dort zahlreich vorhandenen kollektiven Schlafräume kostet ein Schlafplatz für eine Nacht nur 2.000 Dong, umgerechnet elf Cent.

Soziale Netzwerke spielen für die Zuwanderer eine wichtige Rolle: Personen aus dem gleichen Ursprungsort wohnen in der Stadt häufig segregiert zusammen und leisten Hilfestellung, etwa bei der Suche nach Beschäftigung. Dies setzt häufig Kettenmigrationsbewegungen in Gang. So üben Zuwanderer gleicher Herkunft häufig dieselbe Tätigkeit aus: Beispielsweise stammen viele der in Hanoi tätigen Bauarbeiter aus der unmittelbar an Hanoi grenzenden Bac Ninh Provinz. Sie erhalten aufgrund des anhaltenden Baubooms häufig eine Beschäftigung in den großflächigen Stadterweiterungsgebieten der sogenannten New Urban Areas wie etwa Dinh Cong, My Dinh oder Ciputra Hanoi International City. Dort finden sie zunächst Unterkunft in behelfsmäßig errichteten Bambushütten, bevor sie gewöhnlich die Rohbauten der Häuser beziehen. Die Bauarbeiter bekommen bei Arbeitszeiten von zwölf Stunden am Tag gewöhnlich nur 30 bis 50 US-Dollar pro Monat Gehalt. Diese niedrigen Löhne stehen im krassen Gegensatz zu den exorbitanten Preisen für Wohnimmobilien (1.000 bis 1.500 US-Dollar pro Quadratmeter). Noch weniger Einkommen erhalten die in der Regel aus ländlichen Provinzen stammenden, oft minderjährigen Haushaltshilffinnen, die zu Zehntausenden bei Mittel- oder Oberklassenfamilien Hanois leben und arbeiten.

Während sich das Migranten-Einzugsgebiet Hanois weitgehend auf die Provinzen innerhalb des Roten Fluss Deltas beschränkt, ziehen Ho Chi Minh City (HCMC) und die angrenzenden Provinzen Zuwanderer aus ganz Vietnam an.

Ho Chi Minh City

In der Wirtschaftsmetropole HCMC mit offiziell 5,8 Millionen Einwohnern (2004) gehen Schätzungen davon aus, dass sich weitere ca. 1,9 Millionen Migranten in der Stadt und der näheren Umgebung aufhalten.

Während, wie in der Innenstadt Hanois, auch in HCMC's zentralem ersten Distrikt die Bevölkerung in den letzten Jahren stark zurückge-

gangen ist, haben die angrenzenden Distrikte zwei, vier und acht aufgrund von Zuwanderung starke Bevölkerungszuwächse erfahren. Im Distrikt acht etwa hat sich von 1999 bis 2003 die Einwohnerzahl um 39 Prozent (208.000) erhöht. Einer 2003 publizierten Untersuchung der britischen Nicht-Regierungsorganisation (NGO) Save the Children zufolge verfügt über ein Drittel der dort lebenden Bevölkerung nicht über eine dauerhafte Aufenthaltsgenehmigung.



Foto: M. Weibel

Marginalisierungsgebiet entlang eines Kanals im Distrikt 4, Ho Chi Minh City

Diese innenstadtnahen Distrikte sind von zahlreichen Flüssen und Kanälen durchzogen, deren Uferandbereiche ideale Möglichkeiten für die Anlage von Marginalsiedlungen bieten (siehe auch Foto 1). In HCMC sind so über 60.000 slumartige Wohneinheiten entstanden, die sich bandartig an den insgesamt über fast 100 Kilometer langen Kanälen erstrecken. Gemeinsam mit Akteuren der internationalen Entwicklungszusammenarbeit hat die Stadtverwaltung von HCMC in jüngster Vergangenheit einige Kanalabschnitte »gereinigt«, das heißt die Marginalsiedlungen abgerissen und die Bewohner umgesiedelt. Da die Zuwanderer jedoch zumeist nicht in der Lage waren, die entsprechende Beteiligungssumme für die neuen Behausungen aufzubringen, und sich diese zudem oft in zu großer Entfernung zu ihrem bisherigen Arbeitsraum befanden, kam es zu extrem hohen Wiederverkaufsrate der zugewiesenen Wohnungen und folglich zu dem Entstehen von neuen Marginalsiedlungen an anderer Stelle.

Weitere Siedlungsschwerpunkte für Migranten in HCMC befinden sich wie in Hanoi im Hinterland der großen Ausfall- und Durchgangsstraßen, etwa entlang der Nationalstraße 1 oder der Bundesstraße 13, die zur angrenzenden Provinz Binh Duong führt. In unmittelbarer Nähe zu den dort ansässigen weitflächigen Industriezonen sind dort zum kleineren Teil formelle und zum weitestgehend größeren Teil informelle Siedlungen entstanden, wo die durchweg

jungen Arbeiterinnen (Frauen stellen dort 90 Prozent der Arbeitskräfte) Unterkunft in teilweise primitivsten Behausungen finden.

Probleme der Migranten und Probleme der Metropolen

Zuwanderer zählen nach ihrer Ankunft zumeist zu der ärmsten Gruppe innerhalb der Stadtbevölkerung. Obwohl das Wirtschaftswachstum in den beiden Metropolen signifikant höher ist als im Landesdurchschnitt, finden viele Migranten dort keine Arbeitsplätze und versuchen daher, durch Aktivitäten im informellen Sektor, etwa im ambulanten Straßenhandel, Einkommen zu erwirtschaften. Das größte Problem für Migranten ist ihr unsicherer Aufenthalts- und Wohnstatus, der sie wie erwähnt von den meisten kommunalen Dienstleistungen ausschließt. Für den Zugang zu sauberem Wasser oder für die Nutzung von Elektrizität

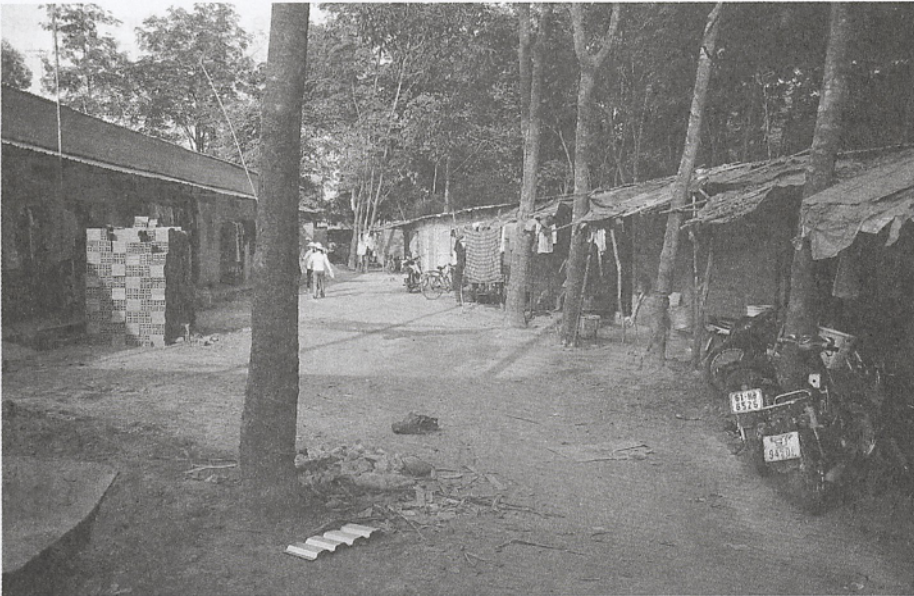


Foto: M. Waibel

Die einfachen Behausungen junger ArbeiterInnen in einer informellen Siedlung

— wenn vorhanden — müssen die Migranten sogar häufig ein Vielfaches der legalen Stadtbewohner bezahlen. Ein weiteres Problem ist, dass die kommunalen Entwicklungspläne für die Stadtbezirke nicht von der tatsächlichen Einwohnerzahl ausgehen, sondern nur die Bewohner mit dauerhafter Aufenthaltsgenehmigung einbeziehen. Migranten werden somit bei Planungsvorhaben, etwa bei öffentlichen Infrastrukturprojekten, weitgehend ignoriert. Die Stadtverwaltungen verfügen zudem nicht über die finanziellen Ressourcen, um ausreichend subventionierten Wohnraum für ihre alteingesessenen unterprivilegierten Bewohner, geschweige denn für die Zuwanderer, bereitzustellen. Das Verhältnis zwischen ansässigen Stadtbewohnern und Migranten erscheint ambivalent. Einerseits gibt es offenbar Konflikte und Konkurrenzen, da die Zuwanderer aufgrund ihrer Armut oft bereit sind, für weniger Geld und zu unsicheren Konditionen zu arbeiten. Andererseits können viele alteingesessene Stadtbewohner durch die Vermietung von Schlafräumen an Migranten zusätzliche Einkommen erwirtschaften.

Handlungsfelder für die Politik

Regionalpolitische Maßnahmen wie die Anlage von Satellitenstädten oder von Industriezonen in Nachbarprovinzen haben den Migrationsdruck auf die Metropolen bislang

nicht wesentlich reduzieren können. Aus dieser Einsicht heraus und aus der Tatsache, dass die vietnamesische Verfassung ihren Bürgern mittlerweile die freie Wahl ihres Wohn- und Arbeitsstandortes zusichert, erscheint es naheliegend, die Migranten nicht länger durch bürokratische Zugangsbarrieren zu diskriminieren und ihnen großzügiger als bisher dauerhafte Aufenthaltsgenehmigungen zu erteilen. Damit würde ihnen der Zugang zu grundlegenden Sozialleistungen ermöglicht. Dies wären erste bedeutende Schritte, die Migranten als gleichberechtigte Bürger zu akzeptieren. Überdies wäre es auch für die Distriktbehörden von Vorteil, da sie dann ein Budget von der übergeordneten Stadtverwaltung zugewiesen bekämen, das ihre tatsächliche Einwohnerzahl berücksichtigt.

Fazit

Insgesamt haben die Migrationsströme zweifellos zu einer sozialen Polarisierung und zu einer wachsenden sozialräumlichen Fragmentierung innerhalb der Metropolen beigetragen. Andererseits konnten die Geldtransfers der Migranten zurück in ihre Heimatgemeinden zur Verringerung der stark gewachsenen Einkommensgegensätze zwischen städtischen und ländlichen Gebieten auf nationaler Ebene beitragen.

Für Vietnams Metropolen erscheint es mehr denn je notwendig, nachhaltige Wohnungsbaupolitiken

zu entwickeln, die die Bedürfnisse von Niedrigeinkommensbezieher im Allgemeinen und von Zuwanderern im Besonderen berücksichtigen. Auch sollten Unsicherheiten im Hinblick auf den Wohnstatus, unter denen viele Migranten leiden, durch pragmatische gesetzliche Regelungen verringert werden. Für die Umsetzung nachhaltiger Wohnungsbaupolitiken bedarf es jedoch — insbesondere angesichts fehlender finanzieller Ressourcen der Stadtverwaltungen — massiver Unterstützung seitens der internationalen Entwicklungszusammenarbeit.

Der vietnamesische Staat hingegen ist gefordert, seine bislang eher wachstumsorientierte Raumwirtschaftspolitik durch Elemente einer stärker ausgleichsorientierten Regionalpolitik zu ergänzen. Ansonsten werden sich — wie im bisherigen Verlauf des Transformationsprozesses zu beobachten — auch zukünftig die Disparitäten zwischen städtischen und ländlichen Gebieten verschärfen, so dass eher mit einem steigenden als mit einem sinkenden Migrationsdruck auf Vietnams Metropolen zu rechnen ist.

Quellen

- General Statistical Office/UNDP (ed.) (2001): 1999 Population and Housing Census: Census Monograph on Internal Migration and Urbanization in Viet Nam. Statistical Publishing House, Hanoi.
- Save the Children (Ed.) (2003): Ho Chi Minh City — Participatory Poverty Assessment. Report of the Poverty Task Force. Hanoi.
- Tien, Ha Thi Phuong/Ngoc, Ha Quang (2001): Female Labour Migration. Rural — Urban. Women's Publishing House, Hanoi.
- UNDP (ed.) (1998): The Dynamics of Internal Migration in Vietnam. Hanoi.
- Waibel, Michael (2001): Vietnam: Land-Stadt-Migration als Folge von Doi Moi — Das Beispiel Hanoi. In: Pacific News Nr. 16, Juli/August 2001. S. 12-14.