

# Reiche werden reicher und Arme haben keinen Zugang?

## Auswirkungen des neuen staatlichen Wohnungsbaus in Hanoi

von Michael Waibel & Marita Schnepf-Orth

*Nachholende Industrialisierungs- und Verstärkerungsprozesse, natürliches Bevölkerungswachstum sowohl als auch Migrationsdruck aus den ländlichen Gebieten führen dazu, dass die Versorgung der Bevölkerung mit Wohnraum in den Städten eine der dringlichsten zu lösenden Aufgaben für den vietnamesischen Staat darstellt. Obwohl Vietnams Metropolen im Moment einen in ihrer Geschichte bislang einmaligen Bauboom erleben, hat ein Großteil der Bevölkerung kaum Möglichkeiten neues Wohneigentum zu erwerben.*

Die Einführung der Politik der Erneuerung (Doi Moi) und die Verabschiedung eines neuen Landgesetzes im Jahr 1993 führten zu einer Privatisierung der Landnutzungsrechte, der Einführung eines auf Angebot und Nachfrage basierenden Wohnungsmarktes und einem vorübergehenden Erliegen des staatlichen Mietwohnungsbaus. Dabei erfolgte eine rasche Verlagerung hin zu privaten Wohnungsbautätigkeiten, die in den 1990er Jahren zunächst vorwiegend ungesteuert bzw. ungeplant abliefen (vgl. Waibel 2002). Dies ging in Hanoi einher mit einer weiteren Verdichtung der Innenstadtviertel sowie mit dem Beginn einer Zersiedelung landwirtschaftlich geprägter Stadtperipherie.

Die zunehmende ökonomische und soziale Differenzierung der Gesellschaft und das Anwachsen privater Vermögen im Zuge der wirtschaftlichen Liberalisierung führten zu einer gestiegenen innerstädtischen Mobilität. Entsprechend der zunehmenden gesellschaftlichen Stratifizierung (der Ausbildung von Schichten) entwickelte sich ein segmentierter Wohnungsmarkt. In diesem Prozess waren ausschließlich die Bezieher mittlerer und höherer Einkommen in der Lage, ihre Wohnsituation durch Modernisierungsmaßnahmen im Wohnungsbestand, Kauf oder Anmietung neuer Immobilien zu verbessern.

### Rückkehr des Staates

Das zunehmende Schließen der sogenannten institutionellen Lücke, das heißt der sukzessiven Anpassung der vietnamesischen Planungsinstitutionen an die neuen marktwirtschaftlichen Rahmenbedingungen seit Ende der 1990er Jahre, hat zu einem Wiedererstarren staatlicher Einflussnahme auf die Wohnungsbautätigkeit insbesondere in Hanoi geführt. Die neue wohnungspolitische Schwerpunktsetzung in der vietnamesischen Hauptstadt konzentriert sich dabei auf eine Steuerung der Wohnsuburbanisierung und auf Wohneigentumsbildung. In komplett erschlossenen Großsiedlungsprojekten in so genannten ›New Urban Areas‹ (NUAs) wird ein Wohnraumangebot des mittleren und oberen Preissegments von privaten und staatlichen Stadtentwicklungsgesellschaften und Wohnungsbaunternehmen bereitgestellt. Das aktuelle Wohnungsprogramm der Stadt Hanoi sieht bis 2010 die Bereitstellung von zehn bis 15 Millionen qm Wohnfläche für alle Einkommensgruppen in ca. 50 größeren Siedlungsprojekten in NUAs der Stadtranddistrikte vor (insgesamt 2.500 Hektar). Bislang ist allerdings noch keine NUA komplett errichtet. Der überwiegende Anteil

der neuen Großsiedlungen wird in Hanoi durch staatlich kontrollierte Unternehmen projektiert wie die dem Bauministerium untergeordnete ›Housing and Urban Development Corporation‹ (HUD), die kommunale ›Hanoi Housing Development and Investment Co-operation‹ (HANDICO) oder das Unternehmen Vietnam Construction Import-Export Corporation (Vinaconex). Aus einer Hand erfolgt die Planung, die Erschließung, die Wohnbebauung, Ausstattung mit Gemeinbedarfseinrichtungen wie Kindergärten, Schulen oder Sportanlagen und der Verkauf der neuen Wohneinheiten. Zu den bereits (teilweise) realisierten NUAs zählen der neue Stadtteil Linh Dam, ganz im Süden der Stadt auf einer Seeinsel angelegt, Trung Hoa — Nhan Chinh mit den bislang höchsten Apartmenthochhäusern von Hanoi, der Stadtteil My Dinh II nördlich des im Jahr 2003 fertiggestellten Nationalstadions sowie das

---

*Michael Waibel ist Wissenschaftlicher Assistent am Geographischen Institut der Universität Göttingen und beschäftigt seit vielen Jahren mit Vietnam.*

*Marita Schnepf-Orth arbeitet als Raumplanerin in Forschungsprojekten über Stadtentwicklungsfragen in Südostasien im Auftrag der TU Darmstadt.*

im Südwesten Hanois gelegene Wohngebiet Ding Cong. Diese etwa 20 bis 35 Hektar großen Stadterweiterungsgebiete sind durch eine typische Mischung aus Wohnhochhäusern (high-rise), mehrgeschossigen Wohnzeilen (mid-rise) sowie Reihenhausergruppen und freistehenden Einfamilienhäusern (low-rise) gekennzeichnet.

Die NUAs stellen hinsichtlich ihrer Konzeption und Architektur ein Symbol für Modernität und Internationalität der vietnamesischen Stadtplanung dar und sind gleichzeitig für den Staat sichtbarer Beweis für die zunehmende Integration Vietnams in die Weltwirtschaft. Neben tiefgreifenden Auswirkungen auf die Physiognomie der Stadtlandschaft haben die NUAs selbstverständlich auch vielfältige Auswirkungen für die Sozialgeographie der Gesamtstadt Hanoi.

Wenngleich das Wohnungsbauprogramm der Stadt Hanoi darauf abzielt, Wohnraum für alle sozialen Bevölkerungsgruppen bereitzustellen und ausdrücklich Haushalte mit niedrigem Einkommen in den neuen Großsiedlungen berücksichtigt werden sollen, scheitert dies aus verschiedenen Gründen, die im folgenden erläutert werden sollen.

## **Fehlende finanzielle Ressourcen**

Obwohl derzeit eine große Menge an Wohnraum als Wohneigentum in NUAs produziert wird, ist die Frage ungelöst, welche Bevölkerungsgruppen überhaupt finanziell in der Lage sein werden, Wohneigentum zu erwerben. Aktuelle Schätzungen gehen davon aus, dass gerade einmal ca. 20 Prozent der Stadtbevölkerung sich Wohneigentum zu den heutigen Marktpreisen überhaupt leisten kann. Angesichts hoher Immobilienpreise, niedriger Durchschnittseinkommen und weitgehend ungeklärter Formen der Wohnungsbauförderung für niedrige Einkommensgruppen bleibt ein Großteil der Stadtbewohner selbst von dem Erwerb subventionierten Wohneigentums in NUAs ausgeschlossen.

## **Einkommenskontrollen unmöglich**

Auf dem Papier soll etwa 20 bis 30 Prozent des von staatlichen Bauunternehmen wie HUD oder Handico fertiggestellten Wohnraums an bedürftige oder von Umsiedlungsmaßnahmen betroffene Familien zu Sonderkonditionen verkauft werden. Aber es bleibt das fast nicht zu lösende Problem, das exakte Einkommen eines einzelnen Haushaltes festzustellen: Da es in Vietnam insbesondere für Staatsangestellte nichts Ungewöhnliches ist, Zweit- oder Drittbeschäftigungen nachzugehen, um das Haushaltseinkommen aufzubessern oder Geldüberweisungen von Verwandten aus dem westlichen Ausland zu erhalten, ist es für Institutionen praktisch unmöglich, das exakte Einkommen zu beziffern. Demnach erscheint es sehr schwierig, ein faires und transparentes Verfahren für die Vergabe von subventioniertem Wohnraum zu finden.

## **Spekulationsprobleme**

Verschärfend für den unzureichenden Zugang zu Wohnraum wirkt sich der anhaltende Spekulationsboom im Grundstücks- und Immobiliensektor aus. Die Preise für Landnutzungsrechte in Hanoi und Ho Chi Minh City stiegen allein in Jahren 2002 und 2003 jeweils um ca. 30 bis 40 Prozent und erreichen in einigen zentralen innerstädtischen Lagen mittlerweile das Niveau von Tokio. Aber auch Grundstücke in der Peripherie Hanois sind mittlerweile deutlich teurer als etwa in Stadtrandlagen Münchens oder Hamburgs und dies, obwohl die realen städtischen Durchschnittseinkommen in Vietnam um mehr als den Faktor 10 niedriger sind als in Deutschland. Eine vergleichsweise kleine Schicht von Vietnamesen hat sich an diesem Spekulationsboom jedoch in den letzten Jahren allgemein bereichern können. Diese Spekulationsblase hat verschiedene Ursachen. Ein wichtiger Grund ist, dass die Erwartungen in die wirtschaftliche Zukunft Vietnams, im Land sehr hoch sind und in Verbindung mit dem anhaltenden Nachfragerstau nach städtischen Wohnein-

heiten somit auch für die Zukunft mit steigenden Preisen gerechnet wird. Auch wird der Erwerb von Landnutzungsrechten oder schlüsselfertigem Wohnraum als einzig sichere Kapitalanlage angesehen. Eine positive Folge des Spekulationsbooms ist, dass Investitionen auf dem Wohnungsmarkt im Moment als lukrativ angesehen werden und sich immer mehr Unternehmen im Wohnungsbausektor betätigen. Somit wird innerhalb von sehr kurzer Zeit eine große Menge an dringend benötigter Wohnfläche errichtet. Angesichts der äußerst hohen Gewinnspannen konzentrieren sich allerdings nahezu alle Bauunternehmen auf die Produktion von Wohnungen des mittleren und oberen Preissegments. Den Wohnbedürfnissen der materiell unterprivilegierten Stadtbevölkerung wird hingegen zu wenig Beachtung geschenkt. Zudem hat der Spekulationsboom dazu geführt, dass etwa ein Drittel der in Hanoi von den staatlichen Bauunternehmen fertig gestellten Wohnungen gar nicht erst bezogen werden, sondern zwecks Wiederveräußerung leerstehen. Dies stellt angesichts der großen Wohnungsknappheit eine große Verschwendung von öffentlichen Ressourcen dar und soll nach Plänen der Regierung künftig hart bestraft werden.

In jüngster Zeit häufen sich Befürchtungen, dass die gewaltig angewachsene Spekulationsblase angesichts der zunehmenden Bedarfsdeckung an hochwertigem Wohnraum in sich zusammenbrechen könnte, mit unabsehbaren Folgen für die vietnamesische Volkswirtschaft.

Inwieweit das am 1. Juli 2004 in Kraft getretene, neue, aber bislang nur teilweise implementierte Landgesetz dazu beitragen kann, die Preise für Landnutzungsrechte auf ein vernünftigeres Maß herunterzuschrauben, ist im Moment noch nicht abzusehen.

## **Sozialräumliche Segregation**

Obwohl die staatlichen Projektentwickler in den NUAs wie erwähnt eine Mischung aus Wohnraumangeboten in verschiedenen Preisklassen bereitstellen, sind die-

se jedoch unter den gegenwärtigen Bedingungen des städtischen Wohnungsmarktes nur für ein vergleichsweise kleines Segment der einkommensstarken Stadtbevölkerung erschwinglich. Die NUAs stellen damit eindeutig Destinationen für Transformationsgewinner und hinsichtlich ihrer Physiognomie einen städtebaulichen Beleg für die zunehmende sozialräumliche Polarisierung der Stadtbevölkerung dar. Die Entwicklung einer sich sozial differenzierenden Gesellschaft, die beginnt, sich auch räumlich zu sortieren und ein nach Lage, Größe, Rechtsform und repräsentativer Symbolik differenziertes Wohnungsangebot in Anspruch zu nehmen, ist zunächst nicht ausschließlich als problematisch anzusehen. Die selektive Stadtrandwanderung einkommensstarker Haushalte trägt jedoch indirekt zur sozialstrukturellen Auszehrung sowie zur Kumulation von Benachteiligungen und Verslumungstendenzen in innerstädtischen Wohnquartieren bei. Wenn ein Großteil der Bevölkerung aufgrund fehlender materieller Ressourcen keine Chance hat, am Wohnungsmarkt zu partizipieren, ist dies nicht zuletzt aus sozialpolitischer Sicht zu verurteilen.

## Neue Ansätze notwendig?

Da unter den gegenwärtigen Bedingungen des städtischen Wohnungsmarktes die bisherige Vergabepraxis offensichtlich nur unzureichend in der Lage ist, den Haushalten mit durchschnittlichen und niedrigen Einkommen Zugang zu freifinanzierten und subventionierten Wohnungen in NUAs zu ermöglichen, werden Überlegungen hinsichtlich einer Stärkung des kostengünstigen Mietwohnungsbaus gegenüber der Wohneigentumsbildung oder hinsichtlich Alternativen zur Objektförderung, etwa durch Wohngeldzahlungen ins Feld geführt. Beispielsweise wird in China mehr Gerechtigkeit der Zugangswege zur Verbesserung der Wohnsituation mit einem Ersatz der Produktion staatlich subventionierten Wohnraums angestrebt. Seit 1999 soll ein Ansparmodell monatlicher Wohngeldzahlungen für die Beschäftigten im öffentlichen Dienst die Wohnraum-

versorgung auf dem freien Wohnungsmarkt ermöglichen. Viele kleinere öffentliche Institutionen und Staatsbetriebe sind allerdings mit dieser Regelung finanziell überfordert (Ya Ping Wang/ Murie, Alan 2000). Weiterhin werden Möglichkeiten der Einflussnahme auf sozialräumliche Segregationsprozesse durch eine solche Abwendung von der Objektförderung aus der Hand gegeben.

## Schlussfolgerungen

In Hanoi sollte, stärker als dies bisher geschieht, eine wohnungspolitische Strategie verfolgt werden, die darauf abzielt, die nicht unerheblichen Gewinne staatlicher und privater Wohnungsbaugesellschaften aus der Wohnungsproduktion für vermögende Haushalte für den Neubau von kostengünstigem Wohnraum und für die Sanierung des mietpreisgebundenen Wohnungsbestands zu nutzen. Das heißt mit der Wohnraumproduktion für die Besserverdienenden müsste die Wohnraumproduktion für untere Einkommensgruppen gefördert bzw. mitfinanziert werden. Darin eingebunden werden könnte ebenso die Besteuerung oder Abschöpfung von Spekulationsgewinnen, was allerdings eine rigidere Kontrolle der Wiederveräußerung von Wohneinheiten voraussetzt. Daneben sollten innovative Modelle der Wohnfinanzierung wie Mietkaufmodelle, Sonderkredite oder Bausparmodelle seitens der Politik und der Unternehmen stärker implementiert beziehungsweise gefördert werden und die Neuauflage eines Mietwohnungsbauprogramms mit Belegungsbindungen in Förderüberlegungen einbezogen werden. Weitere Möglichkeiten, die bislang nur unzureichend ausgeschöpft werden, stellen Förderungen des Einfachstwohnungsbaus in Selbsthilfe dar. Dabei handelt es sich um in der Regel kleinräumig angelegte, so genannte sites and services Projekte, wo erschlossene Grundstücke zur Verfügung gestellt werden und die Leute sich selbst ein Haus bauen. Allerdings zeigen die Erfahrungen, dass von derartigen Projekten oder etwa auch von Slum-Upgrading- und Umsiedlungsmaßnahmen im End-

effekt eher die relativ besser stehenden Bevölkerung (»squatter-Elite«) innerhalb des weit gefächerten Spektrums der urbanen Armen profitiert (KRAAS 2004: 37).

Abschließend lässt sich sagen, dass die weitere Errichtung von NUAs das Stadtbild Hanoi ebenso wie die sozialräumlichen Muster der Metropole innerhalb weniger Jahre fundamental verändern wird. Dabei reflektieren sich nachholende Internationalisierungs- sowie Modernisierungsprozesse auch in den Stadtstrukturen. Es wäre wünschenswert, wenn in diesem Prozess das Bedürfnisfeld Wohnen für die einkommensschwächeren Bevölkerungsgruppen stärkere Berücksichtigung als bisher finden würde.

## Quellen

- DUONG QUANG MINH (1999): *Hanoi City's Housing Development Program to 2010*. »Xay dung« Journal — Construction Ministry, No.8. HUD-homepage, www.hud.com.vn, Zugriff 20. April 2004.
- KRAAS, FRAUKE (2004): *Aktuelle Urbanisierungsprozesse in Südostasien*. In: *Geographica Helvetica*, Jg. 59, Heft 1, S. 30-43.
- NGUYEN NGOC HA (2002): *Housing for Low-income Groups in Hanoi City*. Working Paper. School of Architecture Lund.
- O.V. (2003): *No place to call home*. In: [http://www.vn-sty-le.com/myhomeland/vietnaminclose-up/chitiet.cfm?ID\\_Tin=867&CM=tb\\_vn\\_closeup](http://www.vn-sty-le.com/myhomeland/vietnaminclose-up/chitiet.cfm?ID_Tin=867&CM=tb_vn_closeup) (Zugriff 20. Februar 2004).
- WAIBEL, MICHAEL (2002): *Stadtentwicklung von Hanoi — unter besonderer Berücksichtigung der Auswirkungen der Doi Moi Reformen auf den Handel im innerstädtischen 36-Gassen-Gebiet*. In: *Europäische Hochschulschriften: Reihe 4, Geographie*; 22. Frankfurt am Main.
- WAIBEL, MICHAEL (2003): *New Urban Areas & Problems of Housing for Low-income Groups in Hanoi*. Unveröff. Working Paper zu einem Vortrag am Goetheinstitut Hanoi anlässlich einer internationalen Konferenz zum Thema »Low Cost Housing« am 1./2. Dez. 2003. Hanoi/Vietnam.
- WANG, YA PING/ MURIE, ALAN (2000): *Social and spatial implications of housing reform in China*. In: *International Journal of Urban and Regional Research*, 24 (2): 397-417.

Interview Prof. Dr. Manh THU, HANOI UNIVERSITY OF CIVIL ENGINEERING, 9.10.2003.