

## **SWP-Studie**

Stiftung Wissenschaft und Politik  
Deutsches Institut für Internationale  
Politik und Sicherheit

*Gerhard Will*

# **Chancen und Risiken deutscher Politik in Vietnam**

S 5  
März 2002  
Berlin

**Nachweis in öffentlich  
zugänglichen Datenbanken  
nicht gestattet.**

Abdruck oder vergleichbare  
Verwendung von Arbeiten  
der Stiftung Wissenschaft  
und Politik ist auch in Aus-  
zügen nur mit vorheriger  
schriftlicher Genehmigung  
gestattet.

© Stiftung Wissenschaft und  
Politik, 2002

**SWP**

Stiftung Wissenschaft und  
Politik  
Deutsches Institut für  
Internationale Politik und  
Sicherheit

Ludwigkirchplatz 3-4  
10719 Berlin  
Telefon +49 30 880 07-0  
Fax +49 30 880 07-100  
[www.swp-berlin.org](http://www.swp-berlin.org)  
[swp@swp-berlin.org](mailto:swp@swp-berlin.org)

Gestaltungskonzept  
Gorbach Büro für  
Gestaltung und Realisierung  
Buchendorf

# Inhalt

**Problemstellung und Empfehlungen** 5

**Einleitung** 7

**Historischer Hintergrund:**

**Die Beziehungen Deutschlands zu Vietnam** 8

Bonn und Saigon 8

Ost-Berlin und Hanoi 9

Die alte Bundesrepublik und die SR Vietnam 10

Das vereinte Deutschland und die SR Vietnam 11

**Ein »neuer Tiger« wird entdeckt** 12

Das Schicksal der vietnamesischen Vertragsarbeiter  
im vereinten Deutschland 13

Der frühe Tod eines neuen »Tigers« 15

**Perspektiven** 17

Deutsche Interessen in Vietnam 17

Möglichkeiten der Interessenumsetzung 19

**Abkürzungen** 21



### **Chancen und Risiken deutscher Politik in Vietnam**

Auf den ersten Blick bieten sich der Bundesrepublik Deutschland in Vietnam hervorragende Voraussetzungen für ein intensives politisches wie wirtschaftliches Engagement. Unbelastet von kolonialer Vergangenheit verfügt Deutschland in diesem strategisch günstig gelegenen Land über ein breites Netz gegenseitiger Kontakte und Beziehungen, die vielfach in dem besonders engen Verhältnis zwischen der DDR und dem sozialistischen Vietnam ihren Ursprung haben. In keinem anderen Land Ost- und Südasiens gibt es eine so große Zahl von Einheimischen, die auf deutsch kommunizieren und deren Vorstellung vom Ausland durch ihren Aufenthalt in Deutschland maßgeblich geprägt wurde.

Trotz der guten Ausgangsbedingungen haben sich die deutsch-vietnamesischen Beziehungen in den vergangenen fünf Jahren keineswegs so positiv entwickelt, wie zu Beginn der neunziger Jahre prognostiziert worden war. Vielfach, wenn auch nicht offen, wurde sogar die Ansicht geäußert, daß sich die besonders intensiven Beziehungen zwischen der DDR und Vietnam eher als Bürde denn als Basis für die Weiterentwicklung deutsch-vietnamesischen Beziehungen erwiesen hätten.

Ziel dieser Arbeit ist es, das von der Geschichte hinterlassene Erbe einer nüchternen Bestandsaufnahme zu unterziehen und einige Ansatzpunkte aufzuzeigen, welche die deutsche Politik und Wirtschaft nutzen und weiterentwickeln kann, um jene Schwierigkeiten zu überwinden, die einer besseren Kooperation nach wie vor im Wege stehen.

Die Studie kommt zu dem Schluß, daß es im wohlverstandenen Interesse der Bundesrepublik Deutschland liegt, die Beziehungen zu Vietnam zu intensivieren und daß es hierfür eine Reihe guter Entwicklungsmöglichkeiten gibt. Allerdings wurde in der Vergangenheit dieses Potential oft überschätzt. Allzu hohe gegenseitige Erwartungen und daraus resultierende Enttäuschungen trübten den Blick für eine realistische Einschätzung der vorhandenen Herausforderungen und Chancen. Versucht man, aus den Fehlern der Vergangenheit zu lernen, so ergeben sich folgende Handlungsoptionen:

1. Nachdem in den vergangenen Jahren Vietnams wirtschaftliche Entwicklung empfindliche Rückschläge hinnehmen mußte, deuten gegenwärtig

wichtige Indikatoren darauf hin, daß in den kommenden Jahren mit einem kräftigeren Wachstum zu rechnen ist. Ohne erneut in die Euphorie zu verfallen, mit der man zu Beginn der neunziger Jahre Vietnams wirtschaftliche Zukunft einschätzte, sollten deutsche Unternehmen ihr Augenmerk wieder stärker auf Vietnam richten. Die vietnamesische Führung hat in den vergangenen zwölf Monaten einiges getan, um ausländischen Unternehmen den Zugang zum vietnamesischen Markt zu erleichtern, und sie hat auch zugesagt, daß europäische Firmen aufgrund der Meistbegünstigungsklausel von jenen Handelsvorteilen profitieren werden, die Vietnam den USA in dem kürzlich ratifizierten Bilateral Trade Agreement (BTA) eingeräumt hat. Das wirtschaftliche Engagement sollte nicht den großen Konzernen vorbehalten bleiben. Denn aufgrund verbesserter Ausgangsbedingungen bieten sich auch kleinen und mittleren Unternehmen sehr viel bessere Chancen als in der Vergangenheit.

2. Auf politischer Ebene sollte man sich erstens um eine bessere Koordination und Selbstdarstellung jener vielfältigen Projekte bemühen, die im Rahmen der Entwicklungszusammenarbeit von deutschen Organisationen unterschiedlichster Couleur initiiert und durchgeführt werden. Zweitens müssen die Kontakte zu jenen Vietnamesen besser und kontinuierlicher gepflegt werden, die Beziehungen zu Deutschland haben oder daran interessiert sind, diese aufzubauen. Die dafür aufgewandten Kosten amortisieren sich sehr schnell durch den Erfolg aller gemeinsamen Projekte, in denen Vietnamesen »mit deutschem Hintergrund« an wichtigen Schnittstellen als Mediatoren eingesetzt wurden und werden.
3. Die Intensivierung der politischen bzw. kulturpolitischen Arbeit sollte jedoch nicht darauf gerichtet sein, in Vietnam eine nationale Bastion zu errichten, die sich vorschnell in Konkurrenz zu den politischen und kulturpolitischen Bemühungen anderer Länder setzt. Statt dessen sollte die Bundesrepublik gerade in der kulturellen und entwicklungspolitischen Zusammenarbeit weiterhin Themen wie »Soziale Marktwirtschaft«, »Abkehr vom deutschen Sonderweg«, »Integration in die EU« in den Vordergrund stellen, bei denen sie Erfahrungen in der Überwindung konfrontativer Positionen machen konnte und die in Vietnam bereits reges Interesse gefunden haben. Mit der Qualifikation als »Brückenbauer« könnte Deutschland in Vietnam stärker Profil gewinnen, ohne sich in nationalen

Alleingängen zu verheddern, die nicht mehr zeitgemäß und daher weder für Vietnam noch für Deutschland hilfreich sind.

# Einleitung\*

Die deutsch-vietnamesischen Beziehungen waren in den vergangenen zehn Jahren extremen Schwankungen ausgesetzt, die teilweise sehr emotional bedingt waren. Betrachtete man zu Beginn der neunziger Jahre geradezu euphorisch die Chancen, die sich dem vereinten Deutschland in Vietnam zu bieten schienen, so machte sich Ende des Jahrzehnts vielfach Enttäuschung breit. Denn trotz der zahlreichen und engen Kontakte, über die Deutschland in Vietnam verfügte, erfüllten sich weder auf wirtschaftlicher noch auf politischer Ebene jene hohen Erwartungen, die man auf diese bilateralen Beziehungen gerichtet hatte.

Die allzu optimistischen Prognosen früherer Jahre, die fast zwangsläufig enttäuscht werden mußten, waren Anstoß für diese Studie, die sich um eine realistischere Einschätzung der deutsch-vietnamesischen Beziehungen bemüht und Chancen und Risiken deutscher Politik in Vietnam genauer auszuloten versucht. Vor dem Hintergrund der Geschichte der Beziehungen Deutschlands zu Vietnam, genauer gesagt der beiden vietnamesischen Teilstaaten zu den beiden deutschen Teilstaaten, werden zunächst jene Faktoren herausgearbeitet, die das deutsch-vietnamesische Verhältnis bis zum heutigen Tage maßgeblich bestimmen. Anschließend wird die Politik des vereinten Deutschland gegenüber der Sozialistischen Republik (SR) Vietnam skizziert und der Frage nachgegangen, warum sich viele der zu Anfang der neunziger Jahre aufgestellten Prognosen nicht erfüllt haben bzw. nicht erfüllen konnten. Mit einem Blick auf die Perspektiven dieses bilateralen Verhältnisses werden abschließend einige Wege beschrieben, die zu einer dauerhaften Verbesserung des gegenseitigen Verhältnisses beitragen könnten.

\* Barbara Frobenius, Dieter Knöfel, Wilfried Lulei, Werner Prohl und Uwe Schmidt danke ich herzlich für ihre Bereitschaft, mir Interviews zu gewähren und mich mit wichtigen Informationen zu versorgen.

## Historischer Hintergrund: Die Beziehungen Deutschlands zu Vietnam

Deutschlands Beziehungen zu Vietnam reichen nicht sehr weit in die Geschichte zurück. Zwar wurde 1866 in Saigon ein deutsches Konsulat gegründet, aber eine Intensivierung der Beziehungen zwischen Deutschland und Vietnam scheiterte stets an dem Anspruch Frankreichs, die Außenbeziehungen seiner Kolonialgebiete zu kontrollieren und zu monopolisieren. Erst nach dem Ende des zweiten Weltkrieges zeichnete sich hier eine grundlegende Veränderung ab. Frankreichs Bestreben, seine koloniale Position in Indochina wieder zu errichten, die es während des Weltkrieges an Japan hatte abtreten müssen, war damals auf den zunehmenden Widerstand der von Ho Chi Minh geführten Kräfte gestoßen, die bereits am 2. September 1945, das heißt noch vor dem Wiedereintreffen der französischen Verbände, die Demokratische Republik Vietnam (DRV) ausgerufen hatten. Die Chance, zu einer Verhandlungslösung zu kommen, war spätestens im Dezember 1946 verspielt, als in Haiphong französische Kriegsschiffe das Feuer auf vermeintliche Vietminh-Stellungen eröffneten. Die dadurch ausgelösten militärischen Auseinandersetzungen dauerten mehr als sieben Jahre und endeten schließlich mit der Niederlage der französischen Truppen in Dien Bien Phu am 7. Mai 1954.

### Bonn und Saigon

Deutschland bzw. Deutsche waren auf beiden Seiten dieser Auseinandersetzung beteiligt. Schon wenige Monate nach ihrer Gründung erkannte die DDR am 3. Februar 1950 die DRV an und leistete im Rahmen ihrer begrenzten Möglichkeiten Unterstützung. Die Bundesrepublik Deutschland zeigte zunächst größere Zurückhaltung. Der mit französischer Unterstützung im Juni 1948 gegründete vietnamesische Staat unter Führung des ehemaligen Kaisers Bao Dai hatte zwar schon frühzeitig den Wunsch nach Aufnahme voller diplomatischer Beziehungen zur Bundesrepublik Deutschland bekundet, doch war man aber in Bonn zu einem solchen Schritt noch nicht bereit.<sup>1</sup> Eine erste

<sup>1</sup> Volker Berresheim, 35 Jahre Indochinapolitik der Bundesrepublik Deutschland, Hamburg 1986, S. 31.

Vertretung der Bundesrepublik, 1955 in Saigon eingerichtet, wurde ausdrücklich als Handelsvertretung bezeichnet, um deutlich zu machen, daß es sich nicht um eine diplomatische Vertretung handelte. Es bedurfte weiterer fünf Jahre, bis am 25. April 1960 volle diplomatische Beziehungen zwischen Saigon und Bonn aufgenommen und die Vertretungen in den Rang von Botschaften erhoben wurden.

Im Unterschied zu der eher zögerlichen Haltung der Bundesregierung entschlossen sich Tausende von Deutschen zu einer wesentlich eindeutigeren Parteinahme. Angesichts immer größerer Verluste sah sich Frankreich veranlaßt, verstärkt Verbände der Fremdenlegion in Vietnam einzusetzen. Für diese Verbände wurden gezielt Deutsche angeworben, in den vierziger Jahren vor allem Soldaten der ehemaligen Wehrmacht, aber auch von Verbänden der SS, denen man Straffreiheit zusicherte, selbst wenn sie an Kriegsverbrechen in Frankreich beteiligt gewesen waren.<sup>2</sup> Mehr als 15 000 Deutsche,<sup>3</sup> zum Teil direkt aus französischen Kriegsgefangenenlagern, vielfach auch Flüchtlinge aus dem Osten, ließen sich auf dieses Angebot ein, das nahezu ein Drittel von ihnen mit dem Leben bezahlen mußte. In das Bewußtsein der meisten Vietnamesen, gerade bei den Gefolgsleuten Ho Chi Minhs, ist jedoch nicht die relativ große Zahl von Deutschen getreten, die Seite an Seite mit der Kolonialmacht kämpften, sondern eine vergleichsweise sehr geringe Zahl von deutschen Fremdenlegionären, die zum Vietminh überliefen und dort mit großem propagandistischem Aufwand begrüßt wurden und zum Teil als »Ho Chi Minhs weiße Soldaten«<sup>4</sup> nun mit den Vietminh-Verbänden kämpften.

Nach dem Ende des französischen Indochinakrieges und der Unterzeichnung der Genfer Vereinbarungen, die faktisch zu einer Teilung Vietnams am 17. Breitengrad führten, teilten Deutschland und Vietnam das

<sup>2</sup> Ebd., S. 146f und S. 208f.

<sup>3</sup> Zu den sehr unterschiedlichen Angaben über die Anzahl der in Indochina eingesetzten deutschen Fremdenlegionäre vgl. Berresheim, 35 Jahre Indochinapolitik, S. 149, und Sari-Dewi Gendo, Kompendium der deutsch-vietnamesischen Beziehungen sowie der Beziehungen Deutschlands zu Kambodscha und Laos, Hamburg 1997, S. 193.

<sup>4</sup> So der Titel eines Dokumentar-Films des DDR-Fernsehens.



Schicksal eines geteilten Landes. Es war daher wenig verwunderlich, daß sich die beiden deutschen Staaten in Vietnam entsprechend positionierten. Im Unterschied zu einigen politischen Kommentatoren, die in den sechziger Jahren die Losung propagierten, Berlins Freiheit werde auch am Mekong verteidigt, hielt sich die Bundesregierung mit derart eindeutigen Solidaritätsbekundungen eher zurück.<sup>5</sup> In Südvietnam wurden zwar mit finanzieller und technischer Unterstützung der Bundesrepublik einige Entwicklungshilfeprojekte<sup>6</sup> in Angriff genommen und auch ein Goethe-Institut in Saigon errichtet, aber man war stets bemüht, den zivilen Charakter all dieser Projekte zu betonen und nichtstaatliche Organisationen mit dieser Aufgabe zu betrauen. Auch als Mitte der sechziger Jahre die USA auf ein stärkeres Engagement der Bundesrepublik in Vietnam drängten, entschied man sich in Bonn lediglich für eine Verstärkung der humanitären bzw. medizinischen Hilfe für die Opfer des Krieges. Neben der Hilfe beim Aufbau der medizinischen Fakultät in Hue wurde 1966 das Lazarettschiff »Helgoland« nach Vietnam entsandt, das ausschließlich der medizinischen Versorgung der Zivilbevölkerung dienen sollte.

Als im Verlauf der sechziger Jahre die USA mit immer massiveren militärischen Mitteln in Vietnam eingriffen, wuchs auch in der westdeutschen Bevölkerung die Opposition gegen diesen Krieg und gegen die Unterstützung eines Regimes, das nicht durch eigene demokratische Legitimation, sondern durch die amerikanische Militärmacht aufrechterhalten wurde. Seit dem Amtsantritt der sozialliberalen Koalition ging auch die Bundesregierung stärker auf Distanz zur Saigoner Regierung. Wenige Monate nach Unterzeichnung der Pariser Waffenstillstandsvereinbarungen (Januar 1973) nahm Bonn Verhandlungen mit Hanoi über die Aufnahme diplomatischer Beziehungen auf, die jedoch erst nach Beendigung des Krieges im Jahre 1975 erfolgte.

<sup>5</sup> Eine eingehende Darstellung gibt Alexander Troche, »Berlin wird am Mekong verteidigt.« Die Ostasienpolitik der Bundesrepublik in China, Taiwan und Süd-Vietnam 1954–1966, Düsseldorf 2001.

<sup>6</sup> Im wesentlichen konzentrierte sich die bundesdeutsche Entwicklungszusammenarbeit auf folgende Projekte: Berufliches Ausbildungszentrum in Thu Duc in der Nähe Saigons, Hilfe beim Aufbau einer medizinischen Fakultät in Hue, Projektierung eines Industriekomplexes in An Hoa (Zentralvietnam) und Aufbau eines modernen Schlachthofes in Saigon.

## Ost-Berlin und Hanoi

Von Seiten der DDR wurde hier sehr viel eindeutiger Stellung bezogen und Unterstützung bereitgestellt. Zwischen den beiden Vorposten des Sozialistischen Lagers bestanden stets besonders enge Beziehungen, die durch großzügige Hilfsangebote der DDR bestärkt und gefestigt wurden. Vietnam war immer ein Schwerpunktland der Entwicklungszusammenarbeit innerhalb des RGW, und es dürfte wohl kaum ein anderes Land gegeben haben, das größere Leistungen von der DDR bezog als Vietnam.<sup>7</sup> Stand Ende der fünfziger und Anfang der sechziger Jahre noch die Errichtung einiger prestigeträchtiger Fabriken im Vordergrund, so konzentrierte man sich, angesichts der amerikanischen Bombardierungen, die den Bau weiterer Industrieanlagen sinnlos machten, auf die Aus- und Weiterbildung von Vietnamesinnen und Vietnamesen in der DDR, um sie für Aufgaben zu qualifizieren, die erst nach Beendigung des Krieges in Angriff genommen werden konnten. Insgesamt erhielten dadurch fast 15 000 Personen eine Berufsausbildung und mehr als 5000 einen Hoch- oder Fachhochschul-Abschluß in der DDR.

Nach dem Sieg und der Vereinigung beider Landesteile zur Sozialistischen Republik Vietnam (1976) forderte vor allem der damalige Generalsekretär der KP Vietnams, Le Duan, daß Vietnam getreu dem sowjetischen Entwicklungsmodell den Aufbau einer eigenen industriellen Basis forcieren müsse. Die DDR beteiligte sich an diesen Bemühungen mit der Errichtung neuer Industrieanlagen und der Instandsetzung von Fabriken, die früher mit ihrer Hilfe gebaut und im Krieg durch Bombenangriffe schwer in Mitleidenschaft gezogen worden waren. Allerdings bemühte sich die DDR schon frühzeitig, auch andere Schwerpunkte in der Entwicklungszusammenarbeit mit Vietnam zu setzen, die zunächst im Widerspruch zu jener Politik stand, die einen schnellen Übergang von der ländlichen Kleinproduktion zur industriellen Großproduktion favorisierte. So wurde bereits 1973 mit einem Werkstätten-Programm begonnen, in dessen Rahmen bis 1990 mehr als 150 Werkstätten in allen Landesteilen Vietnams eingerichtet wurden, in denen nicht nur Reparaturen durchgeführt, sondern auch vietnamesische Mitarbeiter ausgebildet und weiter qualifiziert werden konnten.

<sup>7</sup> Zu den Entwicklungshilfeleistungen der DDR im Detail vgl. Wegweiser GmbH. *Wirtschaftsinformation und Marketing* (Hg.), Marktzugang Vietnam, Berlin 1998, S. 17–31.

Andere DDR-Projekte knüpften an das reiche landwirtschaftliche Potential Vietnams an, so das Kaffeekombinat in der Provinz Dac Lac, das 10 000 ha Anbaufläche umfaßte, und das Projekt zur Erzeugung von Naturkautschuk in derselben Provinz, mit einer ähnlich großen Anbaufläche. Darüber hinaus wurde seit den sechziger Jahren auch ökologischen Überlegungen Rechnung getragen. Vor allem auf dem Gebiet der Forstwirtschaft entwickelte sich eine zukunftsweisende Zusammenarbeit, die sowohl die Ausbildung von Tropenlandwirten beinhaltete als auch die systematische Erfassung von Waldbeständen sowie erste Wiederaufforstungsmaßnahmen.

Erst in den achtziger Jahren entwickelte sich eine weitere Form der Wirtschaftskooperation, die bis zum heutigen Tage große Auswirkungen auf das Verhältnis beider Länder hat: die Beschäftigung vietnamesischer Arbeitskräfte in Betrieben der DDR.<sup>8</sup> Nach der Unterzeichnung eines Regierungsabkommens im Jahre 1980 kamen in den beiden folgenden Jahren etwa 10 000 Vietnamesen in die DDR, um vor allem in der Leichtindustrie zu arbeiten. 1987 wurde eine neue Vereinbarung getroffen, die jährlich 25 000 Vietnamesen die zeitlich befristete Arbeitsaufnahme in der DDR gestattete, so daß 1990 an die 60 000 Vietnamesen dort einem regulären Beschäftigungsverhältnis nachgingen. Diese Arbeitskräfte besaßen ein sehr unterschiedliches Ausbildungsniveau. Neben vielen ungelerten Kräften, die in ihrer Heimat nur eine rudimentäre Ausbildung erhalten hatten, gab es nicht wenige Absolventen einer höheren Schule oder gar Hochschule. Dementsprechend unterschiedlich waren auch ihre Bereitschaft und ihre Fähigkeiten, die eher spärlichen Möglichkeiten zu nutzen, um Deutsch zu lernen und sich mit ihrem Gastland näher vertraut zu machen. Eine relativ große Anzahl dieser Vertragsarbeiter hat jedoch die vorhandenen Chancen genutzt, so daß sich die Gesamtzahl derjenigen Vietnamesen, die auf deutsch kommunizieren können, auf mehr als 50 000 belaufen dürfte. Vietnam ist daher sicherlich *das* Land Ost- und Südostasiens mit den meisten deutschsprechenden Einwohnern.

<sup>8</sup> Klaus Fritsche, Zur Lage der vietnamesischen Arbeiter in der DDR, Köln 1990 (*Bundesinstitut für ostwissenschaftliche und internationale Studien*, Aktuelle Analysen, Nr. 43/1990).

## Die alte Bundesrepublik und die SR Vietnam

Zwischen Bonn und dem vereinten Vietnam entwickelten sich dagegen weit weniger enge Beziehungen. Die Bundesrepublik Deutschland unterhielt zwar seit September 1975 diplomatische Beziehungen zur SR Vietnam und stellte 89 Mio. D-Mark Entwicklungshilfe in Aussicht,<sup>9</sup> aber die Umsetzung dieser Mittel in konkrete Entwicklungsprojekte scheiterte zunächst an der Weigerung Hanois, die »Berlinklausel« zu akzeptieren und jene Schulden anzuerkennen, welche die Saigoner Regierung hinterlassen hatte.

Im Verlauf des Jahres 1978 kamen weitere schwerwiegende Belastungen hinzu. Bereits im Frühjahr setzte ein regelrechter Massenexodus von chinesischstämmigen Vietnamesen und vietnamesischen Mitarbeitern der früheren Saigoner Regierung ein. Mit meist seeuntüchtigen Booten versuchten die Flüchtlinge, in ein anderes Land zu gelangen, da sie sich in ihrer Heimat ihrer Lebensmöglichkeiten beraubt und immer härteren Repressalien ausgesetzt sahen. Der Abschluß eines vietnamesisch-sowjetischen Freundschaftsvertrages im November 1978 und die wenige Wochen später erfolgte Besetzung Kambodschas durch vietnamesische Truppen führten schließlich zu einer einschneidenden Richtungsänderung der Politik Bonns gegenüber Vietnam. Am 5. Juli 1979 erklärte der damalige Bundeskanzler Schmidt, daß die Bundesregierung keine Entwicklungshilfeleistungen mehr für die SR Vietnam bereitstellen werde. Seine Regierung – so Schmidt – werde »nicht den Vertriebenen, sondern den Vertriebenen« Hilfe gewähren und die für Vietnam vorgesehenen Mittel für die Versorgung der Flüchtlinge aus Vietnam verwenden. Darüber hinaus erklärte sich die Bundesrepublik bereit, 36 000 dieser sogenannten vietnamesischen »boat-people« aufzunehmen und ihnen ein dauerhaftes Bleiberecht einzuräumen.

Fast genau zehn Jahre herrschte zwischen Bonn und Hanoi dieses sehr unterkühlte Verhältnis. Obwohl sich die Bundesrepublik nicht an dem amerikanischen Embargo beteiligte, wies der bilaterale Handel nur ein sehr bescheidenes Volumen auf. Von Entwicklungszusammenarbeit war keine Rede, die Bundesregierung leistete allenfalls humanitäre Hilfe für die Opfer von Flutkatastrophen. Die Initiierung und Finanzierung

<sup>9</sup> 80 Mio. D-Mark waren Hanoi nach der Unterzeichnung der Pariser Waffenstillstandsvereinbarungen im Januar 1973 zugesagt worden und 9 Mio. D-Mark waren noch aus Mitteln verblieben, die einst der Republik Südvietnam zugesagt worden waren.

von Hilfsprojekten blieb den Hilfsorganisationen der Kirchen oder privaten Trägern vorbehalten.

gerade dort angesichts der vielfältigen Beziehungen dieses Landes zur DDR über besonders gute Voraussetzungen für ein wirtschaftliches Engagement verfügt.

## **Das vereinte Deutschland und die SR Vietnam**

Das Jahr 1989 stellte nicht nur im deutsch-deutschen Verhältnis einen grundlegenden Wendepunkt dar, sondern auch in den deutsch-vietnamesischen Beziehungen. Durch die auf dem 6. Parteitag (Dezember 1986) eingeleitete Reformpolitik hatte die KP Vietnams hierfür wichtige Voraussetzungen geschaffen. Die Abkehr vom sowjetischen Entwicklungsmodell, größere Entfaltungsmöglichkeiten für privatwirtschaftliche Aktivitäten und die Öffnung Vietnams zum Weltmarkt waren eng verknüpft mit dem Rückzug der vietnamesischen Truppen aus Kambodscha und der konstruktiven Haltung Hanois bei der Ausarbeitung einer internationalen Regelung für den Kambodschakonflikt. Gerade mit dem letztgenannten Punkt fiel ein wichtiges Hindernis, das die bilateralen Beziehungen seit 1979 blockierte. Ein weiteres Hindernis, die Anerkennung der »Berlin-Klausel«, wurde durch den Fall der Mauer in Berlin obsolet. Der sich mit dem Fall der Mauer abzeichnende Zusammenbruch der DDR bedeutete für Vietnam wiederum den drohenden Verlust der Unterstützung durch einen wichtigen Bundesgenossen.

Es gab daher eine Reihe guter Gründe für den damaligen Außenminister Nguyen Co Thach, im Mai 1990 nach Bonn zu kommen, um die deutsch-vietnamesischen Beziehungen auf eine neue Grundlage zu stellen. Bei seinen Gastgebern fand er hierfür großes Entgegenkommen. Nguyen Co Thachs grundsätzliche Anerkenntnis der Altschulden machte den Weg frei für eine Wiederaufnahme der bundesdeutschen Entwicklungshilfe, für eine – wenn auch begrenzte – Freigabe von Hermes-Bürgschaften sowie für den Abschluß eines Kulturabkommens. Die noch ausstehenden Vereinbarungen über Investitionsschutz, Doppelbesteuerung und Umschuldung von früheren Krediten bedurften zwar noch zäher Verhandlungen, aber sie konnten alle bis Mitte der neunziger Jahre erfolgreich abgeschlossen werden.

Die Klärung der politischen Rahmenbedingungen löste vor allem in der deutschen Wirtschaft eine regelrechte Vietnam-Euphorie aus. Endlich – so glaubte man – war der Zugang zu einem attraktiven Markt und Produktionsstandort geschaffen, von dem man bislang aufgrund politischer Beschränkungen weitgehend ausgeschlossen worden war, obwohl man

## Ein »neuer Tiger« wird entdeckt

Zu Beginn der neunziger Jahre beeilte sich die deutsche Wirtschaft, das Versäumte nachzuholen. Zahllose Delegationen von Unternehmer- und Branchenverbänden, aber auch von Institutionen der Wirtschaftsförderung gaben sich in Vietnam gegenseitig die Klinke in die Hand. Vietnam war als »neuer Tiger«<sup>10</sup> entdeckt worden, der – so die überwiegende Einschätzung damals – in wenigen Jahren den Anschluß an die anderen »Tiger-Staaten« Ostasiens schaffen würde. Bereits 1991 war ein sprunghafter Anstieg im bilateralen Handel von 40 Mio. D-Mark (1990) auf 284 Mio. zu verzeichnen. Drei Jahre später betrug das bilaterale Handelsvolumen über 900 Mio. D-Mark; das heißt, innerhalb von neun Jahren hatte sich der Handel um das Neunfache erhöht (vgl. Schaubild). Bei den Direktinvestitionen zeigten deutsche Firmen allerdings größere Zurückhaltung. Mit knapp 30 Mio. US-Dollar belegten sie im Frühjahr 1995 gerade mal den 26. Platz der Investorenliste, in der asiatische Länder wie Taiwan, Singapur und Japan die Spitzenpositionen einnahmen.

In der deutsch-vietnamesischen Entwicklungszusammenarbeit entstand hingegen in relativ kurzer Zeit ein dichtes Netz gemeinsamer Projekte. Erste Grundlage hierfür war die Unterzeichnung eines Regierungsabkommens über die technische und finanzielle Zusammenarbeit am 21. November 1991, mit dem nach zwölfjähriger Unterbrechung die Entwicklungszusammenarbeit zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der SR Vietnam wiederaufgenommen worden war. Bei einem zunächst sehr bescheidenen Volumen von 29 Mio. D-Mark konzentrierte man sich vor allem auf fünf Bereiche:

- ▶ Unterstützung der Reform- und Transformationspolitik der vietnamesischen Regierung durch Beratungs-, Ausbildungs- und Dialogmaßnahmen in den Bereichen Wirtschaft, Verwaltung und Justiz.
- ▶ Förderung der sich entfaltenden Privatwirtschaft durch Verbesserung der gewerblich-technischen Ausbildung wie auch durch Managementschulung.

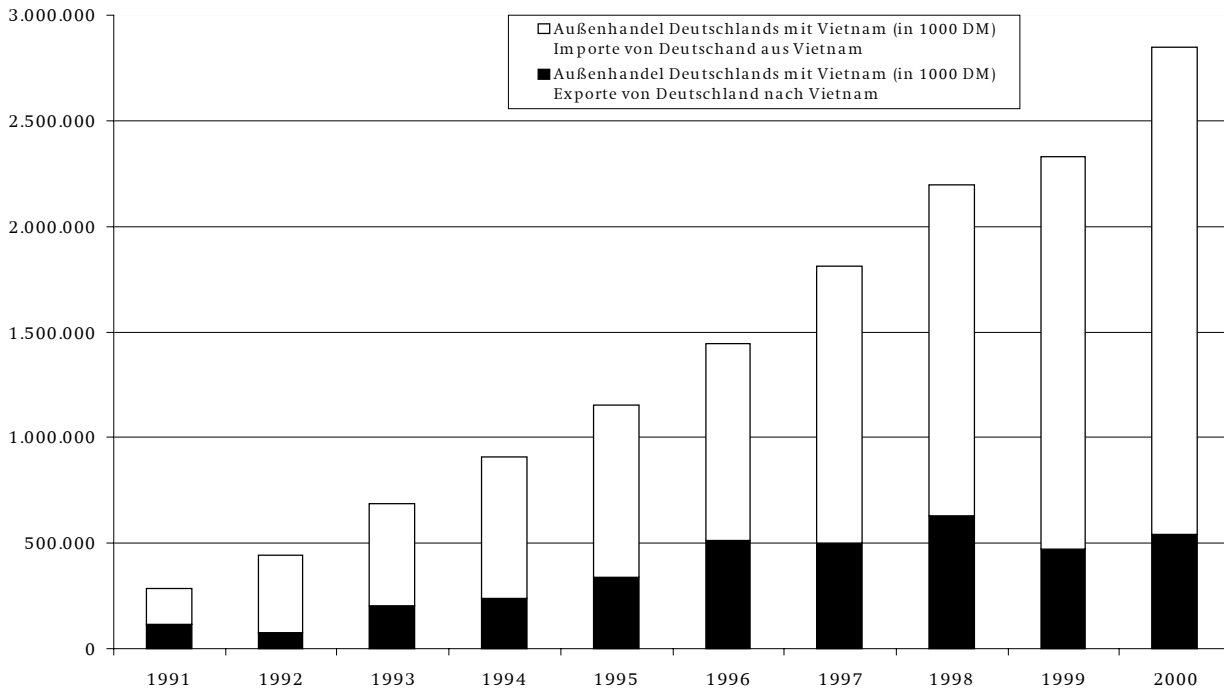
<sup>10</sup> Da man in Asien lieber von »Drachen« als von »Tigern« sprach, wurde für Vietnam gern die Metapher »Dragon in a basket« verwandt.

- ▶ Mobilisierung interner Ressourcen durch Aufbau einer leistungsfähigen Steuerverwaltung und eines Finanz- und Bankensystems, das auf die Bedürfnisse der Marktwirtschaft ausgerichtet sein sollte.
- ▶ Hilfe beim Aufbau der materiellen Infrastruktur, wie zum Beispiel der Verkehrsverbindungen, aber auch »Hilfe zur Selbsthilfe«-Projekte in der Landwirtschaft, im Gesundheitswesen sowie bei der Armutsbekämpfung.
- ▶ Weiterführung von ausgewählten Entwicklungsprojekten der DDR, vor allem im Bereich der Land- und Forstwirtschaft.

Neben der Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW), der Gesellschaft für technische Zusammenarbeit (GTZ), der Deutschen Stiftung für Entwicklung (DSE) und dem Deutschen Entwicklungsdienst (DED) nahmen zahlreiche andere entwicklungspolitische Organisationen ihre Arbeit in Vietnam auf. Die Stiftungen der großen Parteien, Hilfsorganisationen der Kirchen, aber auch einzelne Bundesländer, wie Nordrhein-Westfalen oder Baden-Württemberg, wurden in Vietnam aktiv. Diese Vielzahl war für die vietnamesische Seite anfangs sehr verwirrend, bis man entdeckte, daß gerade die große Zahl an Organisationen, die fast schon im gegenseitigen Wettbewerb standen, den Aktions- und Verhandlungsspielraum des Nehmerlandes mitunter beträchtlich erweiterte.

Bei der kulturellen Zusammenarbeit waren eine Reihe von Anlaufschwierigkeiten zu überwinden. Zwar wurde bereits im Mai 1990 ein Abkommen über kulturelle Kooperation abgeschlossen, das unter anderem all jenen vietnamesischen Studenten, die in der DDR ein Studium begonnen hatten, die finanzielle Unterstützung für den Abschluß ihres Studiums zusicherte, aber die Verhandlungen über die Errichtung eines Goethe-Instituts zogen sich über mehrere Jahre hin. Erst im Januar 1997 war ein neues Kulturabkommen unterschriftsreif, das die Errichtung eines Goethe-Instituts vorsah. Weitere 16 Monate vergingen, ehe das Institut im August 1998 sein Gebäude im Herzen der Altstadt von Hanoi eröffnen konnte.

Kontakte zwischen deutschen und vietnamesischen Wissenschaftlern und wissenschaftlichen Institutionen entwickelten sich dagegen sehr zügig. Der DAAD, die Alexander von Humboldt-Stiftung und andere

**Schaubild****Außenhandel der Bundesrepublik Deutschland mit Vietnam, 1991–2000 (in Tsd. DM)**

Quelle: Jahrbücher Asien-Pazifik, hrsg. vom *Ostasiatischen Verein*, Hamburg 1991ff.

Organisationen für wissenschaftlichen Austausch, stießen in Vietnam auf reges Interesse und auf ein großes Potential an Akademikern, die an einer deutschen Universität ihre Ausbildung erhalten und dort auch ihren Abschluß gemacht hatten. Umgekehrt gingen auch nicht wenige Wissenschaftler aus den alten Bundesländern mit großem Enthusiasmus auf ein Land zu, mit dem sie bislang keinen wissenschaftlichen Austausch betreiben konnten, obgleich dort deutsche Wissenschaft und Forschung und nicht zuletzt deutsche Technik ein hohes Ansehen genossen.

### Das Schicksal der vietnamesischen Vertragsarbeiter im vereinten Deutschland

Trotz der oben skizzierten Verbesserung der bilateralen Beziehungen auf den unterschiedlichsten Ebenen konnte keine zufriedenstellende Antwort auf die Frage gefunden werden, wie man mit jenen Vietnamesen verfahren sollte, die als Vertragsarbeiter in die DDR gekommen waren. Als die Berliner Mauer fiel, arbeiteten knapp 60 000 Vietnamesen in Betrieben der DDR. In den ersten Monaten nach dem Mauerfall gingen etwa 4000 von ihnen über die nunmehr offene Grenze

in den Westen Berlins oder in die Bundesrepublik. Sehr viele der in der DDR verbliebenen Vertragsarbeiter verloren noch vor der Wiedervereinigung ihren Arbeitsplatz, da sie die ersten waren, die von ihren Betrieben, die sich nun erheblichen wirtschaftlichen Problemen ausgesetzt sahen, auf die Straße gesetzt wurden.

Mehr als die Hälfte der Vertragsarbeiter ging daher auf ein Angebot der Bundesregierung ein, gegen ein Handgeld von 3000 D-Mark und die Erstattung der Heimreisekosten nach Vietnam zurückzukehren. Von den in Deutschland verbliebenen Vietnamesen beantragten viele politisches Asyl, in der Hoffnung, sich damit ein dauerhaftes Bleiberecht zu sichern. Deutsche Verwaltungsgerichte verneinten jedoch bei über 90% der Antragsteller den Anspruch auf politisches Asyl, es wurde allenfalls eine »Duldung« ausgesprochen, die keinen gesicherten Aufenthaltsstatus garantierte. Umgekehrt weigerten sich auch vielfach die vietnamesischen Behörden, die für die Rückreise erforderlichen Papiere auszustellen bzw. ihre Staatsbürger wieder aufzunehmen.<sup>11</sup>

<sup>11</sup> Bis Ende 1999 bestand die vietnamesische Regierung darauf, daß auch Inhaber vietnamesischer Pässe für die

Um die vietnamesischen Bürger zur Ausreise und die vietnamesischen Behörden zur Aufnahme ihrer Bürger zu bewegen, handelte die Bundesregierung mit Vietnam im Sommer 1992 ein Reintegrationsabkommen aus, in dem »freiwilligen« Rückkehrern materielle und organisatorische Unterstützung für eine Existenzgründung in Vietnam sowie Straffreiheit<sup>12</sup> nach ihrer Rückkehr zugesichert wurden. Doch auch dieses Abkommen hatte nicht den gewünschten Erfolg. Nur eine sehr geringe Zahl ehemaliger Vertragsarbeiter beantragte eine Rückkehr im Rahmen dieses Abkommens, sei es, weil sie die bürokratischen Prozeduren scheuten, die an die Erlangung der materiellen Hilfen geknüpft waren, sei es, weil sie der Zusicherung von Straffreiheit nicht trauten, die die vietnamesische Regierung nicht im Abkommen selbst, sondern nur in einem Zusatzprotokoll gegeben hatte.

Statt der angestrebten Reduzierung kam es vielmehr zu einer Vergrößerung der Zahl derjenigen Vietnamesen, die auf Dauer in Deutschland bleiben wollten. Denn nach der Öffnung des Eisernen Vorhangs kamen auch vietnamesische Vertragsarbeiter, die in der Tschechoslowakei oder anderen osteuropäischen Ländern gearbeitet hatten, in die Bundesrepublik, um politisches Asyl zu beantragen. Andere Vietnamesen reisten per Flugzeug nach Osteuropa, um von dort aus über die grüne Grenze in die Bundesrepublik zu gelangen. Mitte der neunziger Jahre lebten daher etwa 97 000 Vietnamesen<sup>13</sup> in Deutschland, von denen aber nur 57 000 eine Aufenthaltserlaubnis besaßen.<sup>14</sup> Die übrigen 40 000, die sich mehr

Rückreise nach Vietnam ein Einreisevisum benötigten, das die diplomatischen Vertretungen Vietnams auszustellen hatten. Inhaber vietnamesischer Pässe, die dieses Visum nicht besaßen, wurden an der Grenze zurückgeschickt.

12 Das unerlaubte Überqueren von Staatsgrenzen und der unerlaubte Aufenthalt im Ausland wurden durch Art. 89 des bis 1.7.2000 gültigen vietnamesischen Strafgesetzbuchs mit einer Gefängnisstrafe von drei Monaten bis zu zwei Jahren bedroht. Darüber hinaus stellte ein Asylantrag eine »Verleumdung des Sozialistischen Systems« dar, die nach Art. 82 mit einer Gefängnisstrafe zwischen drei und zwölf Jahren geahndet werden konnte.

13 Die Angaben, die von den Ausländerbeauftragten der einzelnen Bundesländer und von der Bundesregierung gemacht wurden, sind unterschiedlich; vgl. Südostasien aktuell, Mai 1995, S. 198.

14 Im Frühjahr 1993 hatten die Innenminister von Bund und Ländern eine Bleiberechtsregelung verabschiedet. Vor dem 31.12.1988 in die DDR gereisten Vietnamesen wurde ein dauerhaftes Bleiberecht gewährt, wenn sie die DDR zwischenzeitlich nicht verlassen hatten und nicht straffällig geworden waren; vgl. Südostasien aktuell, Mai 1993, S. 191.

oder weniger illegal in Deutschland aufhielten und daher auch keiner geregelten Arbeit nachgehen konnten, verdingten sich häufig als Schmuggler oder Verkäufer unverzollter Zigaretten, was zu beträchtlichen Einnahmeverlusten der deutschen Steuerbehörden führte. Die Situation eskalierte, als sich verschiedene vietnamesische Banden, die das illegale Zigarettengeschäft betrieben, einen blutigen Bandenkrieg lieferten, in dessen Verlauf mehrere Vietnamesen von Killerkommandos ermordet wurden.

Dennoch weigerte sich die vietnamesische Regierung weiterhin, einer Repatriierung ihrer Staatsbürger zuzustimmen. Erst die Drohung der Bundesregierung, die Entwicklungszusammenarbeit mit Vietnam einzustellen und keine neuen Hilfszusagen zu gewähren, führte schließlich im Sommer 1995 zum Abschluß eines Rückübernahmeabkommens, in dem sich Vietnam verpflichtete, etwa 40 000 ausreisepflichtige Vietnamesen – notfalls auch gegen deren Willen – bis zum Jahre 2000 wieder aufzunehmen. Im Gegenzug erklärte sich die deutsche Seite bereit, alle mit der Ausreise verbundenen Kosten bis zur Grenze Vietnams zu übernehmen, für 1995 erneut 100 Mio. D-Mark für finanzielle und technische Zusammenarbeit zur Verfügung zu stellen und die Verhandlungen über gemeinsame Entwicklungsprojekte wiederaufzunehmen. Ein Problem, das seit geraumer Zeit die bilateralen Beziehungen belastet hatte, schien damit aus dem Weg geräumt zu sein.

Um die Umsetzung des Abkommens überprüfen zu können, war genau festgelegt, wie viele Vietnamesen in den folgenden Jahren jeweils zurückgeführt werden sollten, so daß dieser Prozeß bis zum Jahr 2000 abgeschlossen sein würde. Ein Jahr nach der Unterzeichnung des Abkommens zeichnete sich jedoch bereits ab, daß von der Erfüllung der Quoten keine Rede sein konnte. Von den für 1995 vorgesehenen 2500 und den für 1996 vorgesehenen 5000 Personen waren im Mai 1996 gerade einmal 67 Vietnamesen in ihre Heimat zurückgebracht worden.<sup>15</sup> Als daraufhin der damalige deutsche Außenminister, Klaus Kinkel, in Hanoi vorgestellt wurde und zu verstehen gab, daß ein weiterer Ausbau der Entwicklungszusammenarbeit nicht zuletzt von einer zügigeren Rückführung abhängig sein werde, wurde ihm bzw. dem deutschen Botschafter in Hanoi entgegnet, daß kein Zusammenhang zwischen Repatriierung und Entwicklungszusammenarbeit bestehe, obgleich sich ein solcher Zusammen-

15 Südostasien aktuell, Juli 1996, S. 336.

hang aus einer gemeinsamen Erklärung vom Januar 1995 zwingend ergab.<sup>16</sup>

Als zwei Jahre später nicht einmal 25% der vereinbarten Quote von der SR Vietnam wieder aufgenommen worden waren, drohte Außenminister Kinkel erneut mit Kürzungen der deutschen Entwicklungshilfe.<sup>17</sup> Doch auch diese Drohung zeigte keine Wirkung. Ende 2000, zu dem Zeitpunkt also, an dem die Rückführung von 40 000 hätte beendet sein sollen, waren gerade einmal 6000 Vietnamesen im Rahmen des Rücknahmeabkommens in ihre Heimat zurückgebracht worden. Nicht wenige der mehr oder weniger zwangsweise Zurückgeführten nutzten die nächste Gelegenheit, um per Flugzeug nach Osteuropa und von dort über die grüne Grenze erneut in die Bundesrepublik zu gelangen, so daß trotz »erfolgreicher« Abschiebung die Zahl der vietnamesischen Asylbewerber in Deutschland nahezu konstant geblieben ist.

### Der frühe Tod eines neuen »Tigers«

Hatten maßgebliche Wirtschaftsexperten bis Mitte der neunziger Jahre geradezu euphorische Erwartungen in die deutsch-vietnamesischen Beziehungen gesetzt, so folgte in der zweiten Hälfte der neunziger Jahre sehr schnell Ernüchterung, vielfach auch Enttäuschung. Deutschland blieb zwar neben Frankreich der wichtigste Handelspartner in der EU, und der bilaterale Handel wies auch nach 1995 bemerkenswerte Zuwachsraten auf, aber die Zuwächse ergaben sich im wesentlichen aus Importen, die Deutschland aus Vietnam bezog, während die deutschen Exporte nach Vietnam mehr oder weniger stagnierten.<sup>18</sup> Aus Vietnam war in diesem Zusammenhang immer wieder zu hören, daß man die Qualität der deutschen Produkte sehr schätze, daß aber der Preis für diese Qualität zu hoch sei. Deshalb müsse man qualitativ schlechteren, aber billigeren Produkten den Vorzug geben, wenn

keine Preisabschläge oder günstige Finanzierungs- bzw. Zahlungsbedingungen gewährt würden.

Betrachtet man die ausländischen Direktinvestitionen, die von deutschen Unternehmen in Vietnam getätigt wurden, so findet sich Deutschland nach wie vor auf den hinteren Plätzen.<sup>19</sup> Selbst wenn man jene Investitionen deutscher Firmen noch hinzunimmt, die über ausländische Tochterfirmen getätigt und deshalb in der vietnamesischen Statistik den Ländern der Tochterfirmen zugerechnet wurden,<sup>20</sup> so bleiben die deutschen Investitionen doch weit hinter den Erwartungen Vietnams zurück. Beredt wird in Hanoi darüber Klage geführt, daß deutsche Firmen mit ihrem Engagement in Vietnam viel zu zögerlich seien und all die Sympathien, die ihnen von vietnamesischer Seite entgegengebracht werden, nicht angemessen honorieren würden. Auf solche Vorwürfe angesprochen, entgegneten deutsche Firmenvertreter, daß von jenen Sympathien in konkreten Geschäftsverhandlungen wenig zu spüren sei. So hätten im Frühjahr 2001 deutsche Unternehmen bei der Ausschreibung der Errichtung eines neuen Stadions in Hanoi und einer Zementfabrik in Haiphong das – auch nach Aussagen unabhängiger Experten – beste Angebot unterbreitet, aber zum Zuge sei das chinesische bzw. dänische Angebot gekommen. Außerdem müßten sich deutsche Investoren mit genau denselben Schwierigkeiten auseinandersetzen wie Investoren aus anderen Ländern; denn nach wie vor seien Entscheidungskompetenzen völlig unklar, es herrsche keine ausreichende Rechtssicherheit, vor allem, wenn man in abgelegeneren Provinzen arbeite, und die Korruption nehme trotz zahlloser Antikorruptionskampagnen immer größere Ausmaße an. Gerade im Bereich der Pharmaindustrie, einem wichtigen Zweig der deutschen Exportindustrie, würden zudem umfangreiche Prüfverfahren gefordert, die nur allzu leicht dazu verwandt werden könnten, Kopien der geprüften Medikamente herzustellen. Angesichts dieser Bedingungen gebe es für deutsche Investoren erheblich günstigere Standorte in Osteuropa oder auch in der VR China, die sicherere und höhere Renditen versprechen würden.

Rein quantitativ betrachtet, gab es in der Entwicklungszusammenarbeit in der zweiten Hälfte der neunziger Jahre keine Einbrüche. Neben Japan und

<sup>16</sup> Am 6. Januar 1995 war in Ho Chi Minh-Stadt eine »Gemeinsame Erklärung über Ausbau und Vertiefung der deutsch-vietnamesischen Beziehungen« unterzeichnet worden, in der sich die Bundesrepublik verpflichtete, für 1995 und 1996 jeweils 100 Millionen D-Mark für finanzielle und technische Zusammenarbeit mit Vietnam aufzuwenden. Im Gegenzug verpflichtete sich die SR Vietnam, ihre ausreisepflichtigen Landsleute bis zum Jahre 2000 aus Deutschland zurückzuführen.

<sup>17</sup> Südostasien aktuell, Juli 1998, S. 314.

<sup>18</sup> Vgl. das Schaubild auf S. 13.

<sup>19</sup> Im Sommer 2001 stand Deutschland mit seinen Direktinvestitionen auf Platz 16.

<sup>20</sup> So wurde im Frühjahr 2001 eine Joint-venture-Investition von 120 Mio. D-Mark der deutschen Metro GmbH den Niederlanden zugerechnet, da sie über die niederländische Tochterfirma getätigt wurde.

Frankreich zählte Deutschland zu den wichtigsten Geberländern Vietnams. Dennoch sind auch auf diesem Gebiet die Probleme eher komplexer geworden als einfacher. Konnten in den ersten Jahren der Reformpolitik mit relativ bescheidenen Mitteln und Methoden spektakuläre Erfolge erzielt werden, so wird jetzt ein oft sehr viel größerer Aufwand mit wesentlich bescheideneren Ergebnissen honoriert. Von deutschen Experten wird aber selten die Lernbereitschaft und Kompetenz der vietnamesischen Partnerinstitutionen in Frage gestellt, sondern vielmehr die mangelnde Bereitschaft zentraler Instanzen beklagt, weitergehende Reformschritte landesweit um- und durchzusetzen und durch rechtliche Regelungen abzusichern.

Da entwicklungspolitische Vorhaben häufig an bestehende Machtstrukturen und damit verbundene Privilegien bzw. Vorteile rühren, hängt ihre erfolgreiche Durchführung nicht nur von der Vermittlung konkreter Techniken ab, sondern auch von politischen Veränderungen, die teils auf heftigen Widerstand stoßen, zumal wenn es sich um sehr grundlegende Reformvorhaben handelt, wie »Stärkung des Rechtsstaates und Reform der Verwaltung«, »Entwicklung der Demokratie und Zivilgesellschaft« oder »Gewerkschaften und Zivilgesellschaft«,<sup>21</sup> deren Verwirklichung auch in westlichen Gesellschaften an einen sehr langen Zeitraum geknüpft war. Bei der Überwindung derartiger systemimmanenter Barrieren können deutschsprechende Vietnamesen als Mediatoren sicherlich hilfreich sein, aber auch sie können keine Wunder bewirken und festgefügte Machtstrukturen durch intrakulturelle Kompetenz einfach aushebeln. Es wird daher weiterhin ein hohes Maß an Geduld und Beharrlichkeit notwendig sein, um auf den ersten Blick minimal erscheinende Fortschritte zu erzielen.

<sup>21</sup> Die beiden erstgenannten Projekte werden von der Konrad-Adenauer-Stiftung in Vietnam, das letztgenannte von der Friedrich-Ebert-Stiftung durchgeführt.



## Perspektiven

Versucht man, eine Bilanz zu ziehen, so ist nicht zu übersehen, daß die deutsch-vietnamesischen Beziehungen in den vergangenen zehn Jahren einem großen Erwartungsdruck ausgesetzt waren, der zwangsläufig zu Fehlperzeptionen und Enttäuschungen geführt hat. In Vietnam wurde Deutschland meist als »alter Freund« gesehen, bei dem man mit mehr Entgegenkommen, Hilfe und Unterstützung rechnen kann als bei anderen Ländern. Häufig werden auch deutsche Firmen unter diesem Blickwinkel betrachtet, obwohl sie sich nicht aus nostalgischen, sondern aus marktwirtschaftlichen Motiven in Vietnam engagierten und daher weder Spielraum noch Neigung hatten, besondere Vergünstigungen einzuräumen.

Umgekehrt erwarteten deutsche Politiker wie Unternehmer von der relativ großen Zahl in Deutschland ausgebildeter Vietnamesen stets eine bevorzugte Behandlung bei der Anbahnung und Umsetzung gemeinsamer Vorhaben. Statt dessen mußten sie allzu oft die Erfahrung machen, daß deutschsprechende Vietnamesen auch nicht allmächtig, sondern nur Teil eines sehr viel größeren Apparates sind und sich bei ihren Entscheidungen nicht so sehr so sehr von sentimental Gefühlen, sondern von pragmatischen Gesichtspunkten leiten lassen. Steht eine Entscheidung an, so werden sie zu prüfen haben, ob diese oder jene Entscheidung ihrer weiteren Karriere förderlich ist oder/und ob sie sich davon persönliche Vorteile erhoffen können. Ihre persönliche Bindung an Deutschland mag für das Erreichen der Ziele förderlich sein, aber sie ist ihm nicht übergeordnet.

Angesichts dieser enttäuschten Erwartungen stellt sich die Frage nach Deutschlands Interessen in Vietnam gegenwärtig in einem anderen Licht als zu Beginn der neunziger Jahre. Für deutsche Unternehmen gibt es offenkundig attraktivere Märkte und Investitionsstandorte, und vitale politische Interessen der Bundesrepublik Deutschland scheinen in Vietnam ebenfalls nicht auf dem Spiel zu stehen. Dennoch sprechen gewichtige Gründe gegen einen vorschnellen Abbau und für einen Ausbau des deutschen Engagements in Vietnam, auch wenn man sich der Grenzen dieses Engagements sehr viel mehr bewußt ist als in der Vergangenheit.

### Deutsche Interessen in Vietnam

Das wiedervereinte Deutschland hat Vietnams Reformpolitik mit einem umfangreichen Beratungsprogramm begleitet, eine Reihe von Modellprojekten initiiert und vielfältige Anregungen für einen äußerst schwierigen wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Transformationsprozeß geliefert, für den es offensichtlich kein simples Patentrezept gibt. Dies geschah in der Regel nicht allein aus altruistischen Motiven oder gar in dem Bewußtsein, daß deutsche Hilfe und Beratung von einzigartiger Qualität und daher unverzichtbar für den Erfolg der Reformpolitik sei, sondern auch aufgrund der Erkenntnis, daß ein unzureichendes Wirtschaftswachstum oder gar eine Destabilisierung Vietnams für Deutschland nicht nur mittelbar, sondern auch unmittelbar negative Folgen hätte.

Denn eine wirtschaftliche und politische Krise würde erneut Hunderttausende von Vietnamesen zur Flucht in jene Länder veranlassen, von denen man sich ein besseres Auskommen für sich und die zurückgelassenen Familienangehörigen verspricht. Zu den bevorzugten Zielländern zählt zweifellos Deutschland, da es seit geraumer Zeit eingespielte Fluchtrouten gibt, über die man illegal in dieses Land gelangen kann und da man hier mit der Hilfe und Unterstützung von Verwandten und Freunden rechnen kann, die bereits Aufnahme gefunden haben. Versuche von deutscher Seite, mit bürokratischen oder polizeilichen Maßnahmen eine solche Migrationsbewegung zu stoppen, würden sich wahrscheinlich eher als kontraproduktiv erweisen, da man die Migranten damit noch stärker in ein von vietnamesischen Banden kontrolliertes, kriminelles Milieu abdrängt, das seine Gewaltbereitschaft bereits hinlänglich unter Beweis gestellt hat.

Ein Scheitern des vietnamesischen Reformprozesses hätte darüber hinaus gravierende Auswirkungen auf die regionale Kooperation in Südostasien sowie die Kräfteverhältnisse in Ostasien und damit auf wichtige außenpolitische Interessen der Bundesrepublik Deutschland. Trotz Asienkrise bleibt Ost- und Südostasien aufgrund seiner wirtschaftlichen, politischen und sicherheitspolitischen Bedeutung ein wichtiges Feld deutscher Außenpolitik bzw. der Außenpolitik

der EU. Wie die EU in verschiedenen Strategiepapieren betonte, liegt es im Interesse ihrer Mitgliedstaaten, diejenigen Faktoren zu unterstützen, die regionale Kooperation in Asien fördern und zu stabileren Strukturen in der Region beitragen. Aufgrund seiner strategischen Lage, der Größe seiner Bevölkerung und seiner wirtschaftlichen Ressourcen fällt Vietnam bei diesem Prozeß eine nicht unwesentliche Rolle zu.

Die vietnamesische Führung hat seit Mitte der achtziger Jahre beträchtliche Anstrengungen unternommen, um dieser Rolle gerecht zu werden. Ein erster Erfolg ihrer Bemühungen war die 1995 vollzogene Aufnahme Vietnams in die ASEAN. Doch der vietnamesische Staat ist hier mit einer völlig neuen Aufgabe konfrontiert, für die er im Verlauf seiner Geschichte kaum Erfahrungen hat sammeln können. Im Unterschied zu den seefahrenden Kulturen Südostasiens haben sich die traditionellen Führungseliten Vietnams stets an der binnenkonzentrierten Kultur Chinas orientiert, die Kontakte zur Außenwelt immer mit Argwohn betrachtete und sie nach Kräften zu kontrollieren und zu begrenzen suchte. Sicherlich hat man im Süden des Landes ein wesentlich positiveres Verhältnis und vielfältige wirtschaftliche Beziehungen zu den südostasiatischen Nachbarn entwickelt, aber derartige Vorstellungen fanden keinen Eingang in die politische Welt des Kaiserhauses und seiner Beamten-schaft. Auch im 19. und 20. Jahrhundert führten der französische Kolonialismus und der Ost-West-Konflikt dazu, daß Vietnam in Südostasien weiterhin isoliert blieb und daß die 1967 gegründete ASEAN gerade in der Auseinandersetzung mit Hanoi und dessen Politik gegenüber Laos und Kambodscha regionalen Zusammenhalt und Stellenwert auf internationaler Ebene gewann.

Das über viele Jahrzehnte entstandene Mißtrauen zwischen Vietnam und den Gründungsmitgliedern der ASEAN ist durch den Beitritt Vietnams in die ASEAN nicht einfach obsolet geworden. Weitere geduldige und sachkundige Bemühungen sind erforderlich, um alte Feindbilder abzubauen und neue Fehlperzeptionen zu verhindern. Die Bundesrepublik Deutschland, die zu den ASEAN-Staaten wie zu Vietnam über ein breites Netz langjähriger Kontakte verfügt, könnte hier bei der Lösung von Kommunikationsproblemen zwischen Vietnam und anderen ASEAN-Mitgliedern vielleicht Hilfestellung leisten, indem sie ihre eigenen Erfahrungen und Schwierigkeiten mit supranationalen Integrationsprozessen vermittelt und es der Gegenseite überläßt, daraus geeignete Schlußfolgerungen zu ziehen. Das gilt nicht zuletzt für die anstehenden

Verhandlungen über den Beitritt Vietnams in die WTO. Auch wenn andere Nationen und Institutionen bei der Entscheidung über Vietnams WTO-Beitritt eine sehr viel wichtigere Rolle spielen als die Bundesrepublik Deutschland, ist sich Vietnam doch sehr wohl bewußt, daß seine entwicklungspolitischen Ziele mitunter im Widerspruch zu den nationalen Interessen der beratenden Nationen stehen. Daher will sich Hanoi auch keinesfalls ausschließlich auf die Ratschläge der USA, des Internationalen Währungsfonds (IWF) sowie der Weltbank verlassen, sondern hat nicht zuletzt in Deutschland um umfassende Beratung in dieser Frage nachgesucht.

Bemißt man den bilateralen Handel nach absoluten Zahlen, dann spielt Vietnam in den außenwirtschaftlichen Beziehungen Deutschlands eine eher marginale Rolle. Richtet man den Blick jedoch auf einzelne Wirtschaftsbranchen, in denen die deutsche Industrie führend ist, ergeben sich beispielsweise bei dem nun anstehenden Aufbau einer modernen Verkehrsinfrastruktur interessante Absatz- und Investitionsmöglichkeiten in Vietnam, das nach einem seit 1996 zu beobachtenden drastischen Rückgang der ausländischen Direktinvestitionen im vergangenen Jahr zum ersten Mal wieder deutlich mehr ausländische Investitionen erhielt. Angesichts umfangreicher Hilfszusagen<sup>22</sup> der Weltbank, des IWF und der Asian Development Bank erscheint auch die Finanzierung größerer Infrastrukturprojekte gesichert. Zudem hat Vietnam in den vergangenen zwölf Monaten einiges unternommen, um seine Geschäfts- und Investitionsbedingungen zu verbessern. Die Unterzeichnung und Ratifizierung des bilateralen Handelsabkommen mit den USA, in dem Handels- und Wirtschaftsbeziehungen vereinbart wurden, die weitgehend den WTO-Standards entsprechen, hat auch im Verhältnis zur EU bzw. zu Deutschland neue Maßstäbe gesetzt, dem Vietnam hat zugesichert, daß es die den USA eingeräumten Vergünstigungen aufgrund der Meistbegünstigungsklausel auch den Mitgliedern der EU gewähren werde. Diese Haltungsänderung wurde bereits auf dem letzten deutsch-vietnamesischen Dialogforum<sup>23</sup> erkennbar. Entgegen früheren Gepflogenheiten wurden Probleme, die die deutsche Seite

<sup>22</sup> Auf dem letzten »Donor-Meeting« (6.-8.12.2001) wurden Vietnam erneut 2,4 Mrd. US-Dollar an »offizieller Entwicklungshilfe« zugesagt; Kyodo News Service, 8.12.2001.

<sup>23</sup> Das deutsch-vietnamesische Dialog-Forum wurde 1997 eingerichtet, um alljährlich Probleme in den bilateralen Wirtschaftsbeziehungen besprechen und Verbesserungsvorschläge unterbreiten zu können.

vortrag, nicht nur zur Kenntnis, sondern auch Ernst genommen und mit konkreten Zusagen, Abhilfe zu schaffen, beantwortet. Nicht zuletzt sollte die Entscheidung für den Wirtschaftsstandort Vietnam auch als Einstieg in einen größeren Wirtschaftsraum bzw. eine Freihandelszone gesehen werden, die gegenwärtig von den ASEAN-Staaten als »Asia Free Trade Area« (AFTA) errichtet wird. Auf dem ASEAN-Gipfeltreffen in Brunei Anfang November 2001 verständigten sich darüber hinaus die ASEAN-Staaten mit der VR China, bis zum Jahre 2011 eine Freihandelszone zu schaffen, die dann 1,7 Milliarden Menschen und ein Bruttoinlandsprodukt von rund 2 Mrd. US-Dollar umfassen würde.<sup>24</sup>

## Möglichkeiten der Interessenumsetzung

Seit dem Deutschland-Besuch des vietnamesischen Ministerpräsidenten Phan Van Khai im Oktober 2001 ist häufig von den »Leuchtturmprojekten« die Rede, die den deutsch-vietnamesischen Wirtschaftsbeziehungen neue Impulse verleihen sollen. Ein Beispiel hierfür ist das mit in der südchinesischen See gewonnenem Erdgas betriebene Wärme-Kraftwerk Phu My 3, das die Firma Siemens in der Küstenprovinz Ba Ria-Vung Tau errichtet wird. Als Investor für dieses Projekt fungiert ein Konsortium, das aus der britischen Firma BP und zwei japanischen Unternehmen sowie einer Firma aus Singapur besteht, die dieses Vorhaben als erstes BOT-Projekt<sup>25</sup> in Vietnam betreiben wollen. Ließen sich weitere Projekte vergleichbarer Größenordnung verwirklichen, wäre das sicherlich der »Durchbruch«, auf den deutsche Anlagenbauer lange Zeit gewartet haben. Denn eine Steigerung deutscher Exporte nach Vietnam wird sich nur dann erzielen lassen, wenn der auslandsinvestierte Sektor der Wirtschaft, der den Löwenanteil der vietnamesischen Importe bezieht, hohe Zuwächse verzeichnet.

Allerdings sollte eine neue Initiative im Vietnam-Geschäft nicht allein den großen Konzernen überlassen bleiben. Deutschland weiß aus eigener Erfahrung, daß eine breite Palette kleiner und mittlerer Unternehmen (KMU) eine wichtige Voraussetzung für eine

prosperierende Wirtschaftsentwicklung ist. Gerade KMU haben jedoch mit ihrem Vietnam-Geschäft vielfach schlechte Erfahrungen gemacht, da sie hohe finanzielle Vorleistungen erbringen und allzu viel Zeit für die Überwindung bürokratischer Hürden aufbringen mußten, während die erhofften Gewinne ausblieben. Das von der GTZ neu aufgelegte PPP-Programm<sup>26</sup> könnte hier nicht nur finanzielle Hilfen zur Verfügung stellen, sondern auch notwendige Unterstützung gegenüber staatlichen Organen Vietnams. Darüber hinaus hat die vietnamesische Regierung die Einstiegskosten für ausländische Firmen drastisch gesenkt und kürzere Fristen für die Bearbeitung notwendiger Genehmigungen verbindlich zugesagt. Zusätzliche Unterstützung könnten KMU von einer privaten Initiative erfahren. Im Herbst 2001 haben sich in Hanoi vietnamesische Unternehmer, die früher in Deutschland eine Ausbildung erfahren oder gearbeitet hatten, zu einem »Verband deutschsprachiger Unternehmer« zusammengeschlossen, der sich gezielt als Ansprechpartner deutscher KMU versteht, deren Erfolg ja nicht zuletzt von der Unterstützung geeigneter lokaler Partner abhängt.

Selbst wenn Einfluß und Kooperationsbereitschaft der Vietnamesen mit »deutschem Hintergrund« nicht überschätzt werden sollten, stellen sie doch unersetzbare Mittler zwischen deutschen und vietnamesischen Unternehmen dar. Bei entwicklungspolitischen Projekten wie bei kommerziellen Unternehmungen konnten meist diejenigen Kooperationsvorhaben die besten Erfolge erzielen, bei denen es gelang, wichtige Schaltstellen mit lokalen deutschsprachigen Experten zu besetzen. Von deutscher Seite wird hier immer noch zu stark auf schriftlich fixierte Vereinbarungen und Regelwerke gesetzt, während der kontinuierlichen Pflege persönlicher Beziehungen ein zu geringer Stellenwert beigemessen wird. Das gilt für die einzelnen Unternehmen und Organisationen, aber auch für den politischen Bereich.

Die deutsche Politik, vor allem die auswärtige Kulturpolitik sollte sich daher sehr viel intensiver um diejenigen Vietnamesen kümmern, die mit Deutschland vertraut sind oder sich für Deutschland interessieren. Alumni-Veranstaltungen auf den verschiedenen

<sup>24</sup> Dpa-Meldung, 6.11.2001.

<sup>25</sup> BOT steht für »Build Operate Transfer«, das heißt, ein ausländischer Partner errichtet das Projekt auf eigene Kosten, betreibt es für einen bestimmten Zeitraum (bei dem genannten Projekt sind es 20 Jahre) und streicht die anfallenden Gewinne ein. Nach Ablauf dieser Frist wird das Projekt Vietnam übereignet.

<sup>26</sup> PPP steht für »Private Public Partnership«. Das Programm wendet sich an Firmen mit einer entwicklungspolitisch interessanten Geschäftsidee, die sie in einem Land der Dritten Welt verwirklichen wollen. Im Rahmen dieses Programms stellt die GTZ finanzielle Mittel und Beratungsdienste für die Realisierung einer solchen Geschäftsidee bereit.

sten Ebenen, Nachbetreuungsprogramme, spezielle Kurse des Goethe-Instituts und des Deutsch-Vietnamesischen Zentrums an der Technischen Universität Hanoi, die auf die Kenntnisse und Interessen der in Deutschland ausgebildeten Vietnamesen ausgerichtet sind, sowie eine bevorzugte Aus- und Weiterbildung in deutschen Betrieben wären hier zweifellos hilfreich. Sicherlich ist nicht zu bestreiten, daß die meisten vietnamesischen Jugendlichen Englisch lernen wollen. Dennoch erfreuen sich die Deutsch-Kurse des Goethe-Instituts in Hanoi einer regen Nachfrage, obgleich die Gebühren hierfür – an vietnamesischen Verhältnissen gemessen – nicht gerade gering sind. Dieser Nachfrage müßte man ein entsprechendes Angebot gegenüberstellen. Die personellen Einsparungen, die für das Goethe-Institut in Hanoi jüngst verfügt worden sind,<sup>27</sup> berücksichtigen in keiner Weise den besonderen Stellenwert der deutschen Sprache in Vietnam. Auch wenn absehbar ist, daß der Stellenwert in den kommenden Jahren zurückgeht, sollte dieser Prozeß nicht noch durch das mangelnde Engagement der deutschen Seite beschleunigt werden. Daß derartige Sparmaßnahmen entgegen den Empfehlungen der deutschen Botschaft von der Zentrale der Goethe-Institute gefällt werden konnten, zeigt einmal mehr, daß eine bessere Vernetzung und Koordination zumindest jener Aktivitäten, die mit öffentlichen Geldern finanziert werden, für eine gezieltere Außenwirkung unerlässlich ist.

Einer koordinierteren und einprägsameren Selbstdarstellung bedürfen auch die vielfältigen Aktivitäten der verschiedenen in der Entwicklungszusammenarbeit tätigen Organisationen. Andere Länder, die wesentlich geringere Mittel in Vietnam aufwenden, gleichen diesen Mangel dadurch aus, daß sie die Vielfalt ihrer Aktivitäten ansprechender publizieren und dadurch einen sehr viel größeren Imagegewinn erzielen.

Bei allen Überlegungen, mit welchen Mitteln eine wirksamere Selbstdarstellung erzielt werden kann, sollte indes nicht übersehen werden, daß ein dauerhafter Imagegewinn weniger von Marketing-Strategien abhängig ist als von Inhalten. Die politischen Stiftungen der großen Parteien wie auch andere Organisationen der Entwicklungszusammenarbeit haben es in

<sup>27</sup> Bislang waren im Hanoier Goethe-Institut die Leitungs- und eine weitere Mitarbeiterstelle mit aus Deutschland entsandten Kräften besetzt. Alle anderen Stellen wurden von Ortskräften besetzt. Seit 1. Januar ist jedoch nur noch die Leitungsfunktion mit einem aus Deutschland entsandten Goethe-Mitarbeiter besetzt.

den vergangenen zehn Jahren sehr gut verstanden, mit recht unterschiedlichen vietnamesischen Partnerinstitutionen einen breitgefächerten Dialog zu führen, in dem neben der Vermittlung technischer und organisatorischer Kenntnisse auch jene Themen und Probleme angesprochen und erörtert werden, die für die neuere und jüngste Geschichte Deutschlands von besonderer Bedeutung waren und auch für die Entwicklung Vietnams von besonderer Bedeutung sein könnten. Zu nennen wären hier vor allem:

- ▶ Das Modell »Soziale Marktwirtschaft«, das in Vietnam bereits sehr viel Aufmerksamkeit gefunden hat, da es als eine erstrebenswerte Alternative zum angelsächsischen Kapitalismus gesehen wird.
- ▶ Die politische und wirtschaftliche Integration Deutschlands in die europäische Staatengemeinschaft, nachdem Deutschland jahrhundertlang jenen vielzitierten Sonderweg gegangen war; vergleichbar dem ebenfalls lange Zeit gespannten Verhältnis Vietnams zu seinen Nachbarländern.
- ▶ Die Probleme, die sich aus der Vereinigung zweier Landesteile ergeben, die sich über Jahrzehnte hinweg in totaler Konfrontation gegenüber standen.

Da all diese Themen an Tabus rühren und etablierte Interessen in Frage stellen, wird man bei ihrer Vermittlung auch in Zukunft mit Rückschlägen rechnen müssen. Über den Erfolg derartiger Beratungsprogramme werden letztlich Beharrlichkeit und auch die Fähigkeit entscheiden, Parallelen in der Entwicklung beider Länder zu erkennen, klar zu definieren, sie demnach nicht überzubewerten.

Bei der Intensivierung unserer kulturpolitischen Aktivitäten und dem Betonen gemeinsamer Probleme und spezifischer Erfahrungen kann es nicht um die Errichtung einer »deutschen Position« gehen, die sich in Konkurrenz zur Politik anderer EU-Staaten in Vietnam begibt. Im Gegenteil: Deutschland sollte gerade durch das Betonen der obengenannten Themen seine Qualifikation als Brückenbauer unter Beweis stellen; beispielsweise in der Beratung Vietnams bei dessen anstehendem Beitritt in die Welthandelsorganisation. Mit einer solchen Politik, die mithilfe, Gräben zu überwinden, könnte Deutschland in Vietnam Profil gewinnen, ohne Gefahr zu laufen, sich in nationalen Alleingängen zu verheddern. Glaubwürdig wird eine solche Politik schließlich nur dann sein, wenn es der Bundesrepublik gelingt, mit der Politik des Brückenbaus im eigenen Land wie in Europa Erfolge zu erzielen, die zur Nachahmung anregen.

## Abkürzungen

AFTA	Asia Free Trade Area
ASEAN	Association of South-East Asian Nations
BOT	Build Operate Transfer
BTA	Bilateral Trade Agreement
DED	Deutscher Entwicklungsdienst
DRV	Demokratische Republik Vietnam
DSE	Deutsche Stiftung für Entwicklung
EU	Europäische Union
GTZ	Gesellschaft für technische Zusammenarbeit
IWF	Internationaler Währungsfonds
KfW	Kreditanstalt für Wiederaufbau
KMU	kleine und mittlere Unternehmen
KP	Kommunistische Partei
SR	Sozialistische Republik
VR	Volksrepublik
WTO	World Trade Organization