

Deutsch-vietnamesische Kooperationsbeziehungen - die ungenutzten Chancen

Detlef Radke

Seit Anfang der 90er Jahre ist Vietnam wieder stärker ins Blickfeld deutscher Politik gerückt. Dies ist einmal auf die positiven Entwicklungen in Vietnam - wie zum Beispiel die konsequente marktwirtschaftliche Umgestaltung der vietnamesischen Volkswirtschaft, die außenwirtschaftliche und außenpolitische Öffnung des Landes und den Abzug der vietnamesischen Truppen aus Kambodscha - zurückzuführen. Hinzu kommt, daß in den letzten Jahren das deutsche Interesse an der asiatischen Region insgesamt stark zugenommen hat. So beschloß die Bundesregierung im Herbst 1993 ein neues Asienkonzept mit dem Ziel, die Beziehungen mit den wichtigsten Ländern Asiens zu "substantiellen Partnerschaften" auszubauen; die deutsche Wirtschaft trug der wachsenden Bedeutung dieses Raumes durch die Gründung eines Asien-Pazifik-Ausschusses Rechnung.

Vor diesem Hintergrund soll hier der Frage nachgegangen werden, wie sich die deutsch-vietnamesischen Beziehungen in den letzten Jahren entwickelt haben. Welche Tiefe und Breite weisen sie bereits auf und wie entschlossen sind die Chancen genutzt worden, die Vietnam seit seiner Öffnung ausländischen Partnern bietet? Um diese Fragen sinnvoll beantworten zu können, ist es notwendig, die Interessen auszuleuchten, die die Bundesrepublik Deutschland gegenüber Vietnam hat.

1 Deutsche Interessenlage

Auf den ersten Blick fällt es schwer, besondere deutsche Interessen an diesem Land auszumachen. Der Hinweis auf die Größe des Binnenmarktes überzeugt nicht, da die Kaufkraft der 70 Millionen Vietnamesen noch sehr gering ist.¹ Die Produktionsanlagen und die Infrastruktur des Landes befinden sich zum größten Teil in einem desolaten Zustand, technologisch liegt Vietnam weit zurück, und die staatliche Bürokratie dürfte den Entwicklungsprozeß auch heute noch eher behindern als fördern. Daher bieten auch die sehr niedrigen Löhne in Vietnam keinen besonderen Anreiz, in diesem Land zu investieren.

So gewichtig all diese Argumente kurzfristig auch sein mögen, sie verblassen vor dem größten Potential Vietnams - seinem Humankapital. Dieses schließt ein: eine gute Allgemeinausbildung der Bevölkerung, die sehr hohe Leistungsbereitschaft und Lernwilligkeit seiner Menschen sowie das hohe Entwicklungsengagement der Regierung. Der bisherige Erfolg der vietnamesischen Reformpolitik ist im wesentlichen auf die Freisetzung dieses Potentials zurückzuführen. In allen Bereichen, in denen die vietnamesische Regierung die planwirtschaftlichen Fesseln beseitigt hat und die Menschen selbst entscheiden läßt, *was, wieviel und zu welchem Preis* sie produzieren wollen, wie beispielsweise in der Landwirtschaft und im Kleingewerbe, hat die wirtschaftliche Entwicklung eine hohe Eigendynamik entfaltet.

Nachdem die Reformkräfte auf dem VII. Parteikongreß der Kommunistischen Partei Vietnams (KPV) von 1991 ihre Reformvorstellungen weitgehend durchsetzen konnten, zeigt sich die vietnamesische Regierung entschlossen, Anschluß an die internationale Entwicklung zu finden, insbesondere an die sich dynamisch entwickelnden Nachbarländer. Sie kann dabei auf eine breite Unterstützung in der Bevölkerung rechnen. Treten nicht völlig unvorhersehbare politische Entwicklungen ein, dann wird Vietnam dieses Ziel auch erreichen. Diesen günstigen Entwicklungsperspektiven dürfte es auch zuzuschreiben sein, daß Vietnam möglicherweise noch in diesem Jahr Vollmitglied der Association of South East Asian Nations (ASEAN) wird.

Zu den wichtigsten Aufgaben der deutschen auswärtigen Politik gehört es, die aus dem internationalen Umfeld erwachsenden Chancen rechtzeitig zu erkennen und zu nutzen. Angesichts der erheblichen wirtschaftlichen Fortschritte, die Vietnam seit Beginn seiner "Doi-moi"-(Erneuerungs-)Politik vorweisen kann, und der allgemeinen Einschätzung, daß mit Vietnam ein neuer Wachstumspol in Asien entstehen wird, kann es zu einem zügigen Ausbau der bilateralen Beziehungen zu Vietnam keine Alternative geben. Zu fragen ist allerdings, ob die derzeitigen politischen Verhältnisse in Vietnam einem im wesentlichen wirtschaftlich motivierten Ausbau der Kooperationsbeziehungen entgegenstehen. Die Kritik, die in diesem Zusammenhang immer wieder vorgetragen wird, zielt vor allem auf den Anspruch der KPV auf Alleinherrschaft und auf die daraus resultierende Unterdrückung der politischen Opposition. Darüber hinaus werden die Zensur von Rundfunk, Fernsehen und Presse sowie die Beschränkung individueller Rechte in vielen Lebensbereichen (Religionsausübung, Reisefreiheit) kritisiert.

Die Bundesregierung hat in den letzten Jahren wiederholt erklärt, daß sie Menschenrechtsverletzungen künftig nicht mehr aus den bilateralen Beziehungen ausklammern will. In ihrem Asienkonzept stellt sie aber klar, daß "wir ... Menschenrechtspolitik, eine Politik zur Förderung von Pluralismus, zur freien und berechenbaren Ordnung in der Welt nicht gegen oder ohne die asiatisch-pazifischen Akteure, sondern nur mit ihnen gestalten" können.² Das Asienkonzept trägt damit der Tatsache Rechnung, daß die Mehrzahl der asiatischen Länder die weltweite Verbreitung des westlichen Wertesystems mit seiner überaus starken Betonung individueller Freiheitsrechte gegenüber gesellschaftlichen Belangen, beispielsweise einer raschen wirtschaftlichen Entwicklung, ablehnt. Angesichts dieser gravierenden Unterschiede in den Wertauffassungen wäre es für beide Seiten nachteilig, die Menschenrechtsfrage zum beherrschenden Thema der bilateralen Beziehungen zu machen. Dies wäre nur dann gerechtfertigt, wenn die Verletzung von Menschenrechten in einem Land Ausmaße annähme, die nicht mehr mit dem Hinweis auf historische und kulturelle Unterschiede gerechtfertigt werden können. Dies ist in Vietnam aber nicht der Fall, so daß die Menschenrechtsfrage auch keinen Anlaß gibt, die Entwicklung der bilateralen Beziehungen zu einer substantiellen Partnerschaft zurückzustellen. Vielmehr gilt umgekehrt, daß erst eine substantielle Partnerschaft die Voraussetzung dafür schafft, daß unterschiedliche Auffassungen in dieser Frage nicht zu einem stereotypen Austausch von Argumenten, sondern zu einem echten Dialog führen.

Ein spezielles Problem in den deutsch-vietnamesischen Beziehungen stellen die in Deutschland illegal lebenden Vietnamesen dar. Die Bundesregierung hat

die vietnamesische Regierung stets gedrängt, die Rückkehr dieser Personen-Gruppe nach Vietnam zu ermöglichen und zur Durchsetzung ihrer Forderungen im letzten Jahr sogar die entwicklungspolitische Zusammenarbeit eingestellt. Anfang 1995 konnte dieses Problem im Grundsatz gelöst werden, so daß dem weiteren Ausbau der bilateralen Beziehungen keine unüberwindlichen Hindernisse mehr im Wege stehen sollten.

2 Stand der Kooperationsbeziehungen

Nach zunächst erheblichen innenpolitischen Vorbehalten in Deutschland gegen eine Intensivierung der Kooperationsbeziehungen zu Vietnam haben sich diese seit Anfang der 90er Jahre spürbar verbessert. Diese Entwicklung spiegelt sich wider in der zunehmenden Zahl von Regierungsabkommen, der Verdichtung der deutschen institutionellen Infrastruktur in Vietnam sowie den wachsenden Aktivitäten in den einzelnen Kooperationsfeldern.

Regierungsabkommen

In den letzten Jahren wurden folgende Abkommen geschlossen:

- 1991: Regierungsabkommen zur Technischen Zusammenarbeit (TZ),
- 1992: Regierungsabkommen zur Finanziellen Zusammenarbeit (FZ), Regierungsabkommen über Finanzierungshilfen zur Existenzgründung und beruflichen Eingliederung von vietnamesischen Fachkräften, die sich in Deutschland aufhalten ("Reintegrationsabkommen"), Kulturabkommen
- 1993: Investitionsschutz- und -förderungsabkommen, Schifffahrtsabkommen
- 1994: Umschuldungsabkommen

Ein Doppelbesteuerungs- und ein Luftfahrtabkommen sind zur Zeit in Vorbereitung. Voraussichtlich bis Ende dieses Jahres dürften somit für alle Kooperationsbereiche, die auf absehbare Zeit in den bilateralen Beziehungen relevant werden können, die rechtlichen Rahmenbedingungen geschaffen worden sein.

Institutionelle Infrastruktur

Die deutsche Präsenz in Vietnam hat seit Beginn der 90er Jahre sichtbar zugenommen. Die Deutsche Botschaft wurde personell aufgestockt und verfügt inzwischen über eine wesentlich bessere räumliche Ausstattung. Zusätzlich wurde in Ho-Chi-Minh-Stadt ein Generalkonsulat eröffnet. Die deutsche Wirtschaft, zunächst nur durch ein Büro einer Arbeitsgemeinschaft des Ostasiatischen Vereins in Vietnam vertreten, hat im letzten Jahr unter dem Dach des DIHT ein Delegiertenbüro eröffnet. Nordrhein-Westfalen ist durch ein Repräsentantenbüro, das als Vorstufe zu einem Industrie- und Handelszentrum geplant ist, vertreten. Außerdem unterhalten inzwischen etwa 70 Unternehmen, zumeist Handelshäuser und Banken, eigene Niederlassungen.

Im entwicklungspolitischen Bereich sind die Verflechtungen ebenfalls enger geworden. Neben einer langsam wachsenden Zahl von Langzeitexperten sind inzwischen auch einige entwicklungspolitische Institutionen durch eigene Büros vertreten. Zu nennen sind hier vor allem die Friedrich-Ebert- und die Konrad-Adenauer-Stiftung. Im Gespräch ist die Eröffnung eines Projektverwaltungsbü-

ros der Deutschen Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ). Zur Förderung der kulturellen Zusammenarbeit ist die baldige Eröffnung eines Goethe-Instituts in Hanoi vorgesehen.

Diplomatische Aktivitäten

Die wachsende Bedeutung Vietnams im Rahmen der deutschen auswärtigen Beziehungen kommt zunächst in den häufigen Besuchen führender Politiker beider Länder zum Ausdruck. Hervorzuheben sind vor allem die Reisen des Staatsministers Schäfer (Oktober 1988), der Parlamentarischen Staatssekretäre Repnik (November 1991) und Kolb (Oktober 1992), der Staatsministerin Seiler-Albring (Januar 1992) sowie der Bundesminister Kinkel (April 1993) und Spranger (Juni 1994). Außerdem besuchten in dieser Zeit zahlreiche Parlamentarier und Vertreter deutscher Parteien Vietnam. Premierminister Vo Van Kiet reiste im Juni 1993 nach Deutschland, nachdem bereits die Außenminister Nguyen Co Thach (1990) sowie Nguyen Manh Cam (1992) nach Deutschland gekommen waren. Höhepunkt der diplomatischen Aktivitäten dürfte die Reise des Bundeskanzlers nach Vietnam noch im Laufe dieses Jahres werden.

Außenhandel

Aufgrund der unterschiedlichen Wirtschaftskraft beider Länder fallen die Exporte und Importe Vietnams im deutschen Außenhandel kaum ins Gewicht. Aufschlußreicher als die absoluten Größen ist daher die Entwicklung der Handelsströme. Hier zeigt sich, daß Vietnams Ausfuhren nach Deutschland seit 1987 von 8 auf ca. 235 Mio. US\$ (1993) gestiegen sind, während die deutschen Exporte nach Vietnam im letzten Jahr das Volumen von etwa 100 Mio. US\$ erreichten.³ Im Handel mit Deutschland erzielt Vietnam seit Jahren einen Überschuß.

Wenig Anschub haben die deutschen Exporte bisher durch Hermes-Bürgschaften erhalten. Seit Herbst 1990 gewährt die Bundesregierung Ausfuhrbürgschaften nur für kurzfristige Handelsgeschäfte und dies auch nur in einem sehr geringen Umfang. Nach der Lösung der Altschulden- und Rückführungsproblematik wurde Anfang 1995 der Hermes-Plafond auf 100 Mio. DM aufgestockt.

Direktinvestitionen

Bis Anfang 1994 wurden von der vietnamesischen Regierung 13 deutsche Investitionsprojekte in einem Umfang von insgesamt 15 Mio. US\$ genehmigt. Drei "Joint-ventures" über insgesamt 3 Mio. DM entfallen dabei allein auf die bundeseigene Deutsche Investitions- und Entwicklungsgesellschaft (DEG). Mit diesem Engagement nimmt Deutschland den Platz 27 unter allen ausländischen Investoren ein. Den einzigen Lichtblick bildet zur Zeit der Daimler-Benz-Konzern, der angekündigt hat, in den kommenden fünf Jahren 250 Mio. DM zu investieren und damit Vietnam zu einem Investitionsschwerpunkt in Asien zu machen.

Entwicklungspolitische Zusammenarbeit

Nach dem Rückzug der vietnamesischen Truppen aus Kambodscha (September 1989) entschied die Bundesregierung im August 1990, die bilaterale Entwicklungszusammenarbeit mit Vietnam wieder aufzunehmen. Drei Aufgaben standen zunächst im Vordergrund: die Lösung der aus der entwicklungspolitischen

Zusammenarbeit vor 1976 entstandenen Probleme, die Übernahme der DDR-Entwicklungsprojekte sowie die Festlegung neuer entwicklungspolitischer Schwerpunkte.

Die aus der entwicklungspolitischen Zusammenarbeit (EZ) vor 1976 aufgelaufenen Rückzahlungsverpflichtungen Vietnams betragen 1990 etwa 95 Mio. DM. Hinzu kamen noch Forderungen der Bundesregierung aus Hermes-Bürgschaften in Höhe von 13,1 Mio. DM. Andererseits gab es aus dieser Zeit FZ-Zusagen der Bundesregierung in Höhe von 89 Mio. DM, die damals nicht mehr durch Projekte belegt werden konnten, aber wegen der Zahlungsrückstände Vietnams blockiert waren. Erst mit dem bilateralen Umschuldungsabkommen vom Juni 1994 konnten alle diese Probleme gelöst werden.

Das Umschuldungsabkommen sieht eine Tilgung der aus der früheren FZ angefallenen Verbindlichkeiten in den Jahren 2006 bis 2024 vor. Sie kann Vietnam aber bis zu 100% erlassen werden, wenn es zusätzliche Maßnahmen zum Schutz der Umwelt ergreift, insbesondere solche, die unter den Maßnahmenkatalog der Agenda 21 fallen.⁴ Voraussetzung ist jedoch, daß sich Vietnam an der Finanzierung dieser Maßnahmen mit 30% eigener Mittel beteiligt. Faktisch entspricht dies einem Schuldenerlaß.⁵ Die aus den Handelsgeschäften resultierenden Verbindlichkeiten wurden zu 50% erlassen, der Rest wurde umgeschuldet.

Zum Zeitpunkt der Vereinigung Deutschlands gab es 10 DDR-Entwicklungsprojekte in Vietnam. Hier galt es zu entscheiden, welche Projekte sofort eingestellt und welche umgewandelt bzw. unverändert fortgeführt werden sollten. Nach einer eingehenden Überprüfung erhielten die meisten Projekte eine Abschlußförderung. Nur wenige werden in veränderter Form fortgeführt. Mit der deutschen Vereinigung übernahm die Bundesregierung auch die Forderungen der DDR an Vietnam in Höhe von 304 Mio. Transferrubel. Im Rahmen des Umschuldungsabkommens von 1994 wurde ihr Gegenwert auf 75 Mio. DM festgesetzt. Gemäß den im Pariser Club getroffenen Vereinbarungen werden Vietnam davon 50% erlassen.

Mit einem Betrag von 7 Mio. DM für TZ-Projekte begann die neue entwicklungspolitische Zusammenarbeit zunächst sehr bescheiden. Danach wurden die Zusagen erheblich erhöht. 1993 wurden 41 Mio. DM FZ und 22 Mio. DM TZ, also insgesamt 63 Mio. DM zugesagt. Die gesamte zwischen 1990 und 1993 gewährte EZ beträgt inzwischen 148 Mio. DM. Damit sollen folgende Bereiche gefördert werden (in Mio. DM): DDR-Projekte⁶ (40,8), Forstprogramme (29,0), Gesundheit (10,4), materielle Infrastruktur (18,0), Unterstützung der Wirtschaftsreform (14,6), Förderung der Klein- und Mittelindustrie (10,5), Berufsausbildung (8,5), Armutsbekämpfung durch Selbsthilfe (5,0) und sonstige Bereiche (7,5).

Im Herbst 1994 kündigte die Bundesregierung die entwicklungspolitische Zusammenarbeit mit Vietnam auf, da sich die vietnamesische Regierung unverändert weigerte, den sich in Deutschland illegal aufhaltenden Vietnamesen die Rückkehr nach Vietnam zu ermöglichen. Folglich gab es 1994 auch keine neuen Zusagen für die FZ und TZ. Nachdem Anfang 1995 eine Rückführungsvereinbarung erreicht werden konnte, stellte die Bundesregierung für 1995 und 1996 jeweils 100 Mio. DM für die entwicklungspolitische Zusammenarbeit in Aussicht.

Neben dem Bund sind in Vietnam auch die Länder Baden-Württemberg, Niedersachsen und Nordrhein-Westfalen sowie eine große Zahl von Nichtregie-

rungsorganisationen in den unterschiedlichsten Bereichen und Regionen tätig. Die entwicklungspolitische Zusammenarbeit mit Vietnam zeichnet sich damit durch ein äußerst breit gefächertes Angebot an Leistungen aus.

Vietnamesische Arbeitskräfte in Deutschland

Nach der Vereinigung hielten sich in Deutschland ca. 56.000 Vietnamesen mit einer Arbeitsgenehmigung der ehemaligen DDR auf. Bedingt durch die raschen Umbrüche in den neuen Bundesländern verloren viele ihren Arbeitsplatz ohne Aussicht auf eine neue Beschäftigung. Dies führte zu einer massiven Rückkehr nach Vietnam. Um diesen Vietnamesen die Wiedereingliederung in ihrem Heimatland zu erleichtern, schloß die Bundesregierung mit der vietnamesischen Regierung im Juni 1992 ein Reintegrationsabkommen ab. Mit diesem Abkommen stellt die deutsche Seite 18 Mio. DM (13 Mio. für einen Kreditfonds, 5 Mio. für Begleitmaßnahmen zum Fachkräfteprogramm) für Existenzgründungen und den beruflichen Einstieg der Rückkehrer bereit. Parallel zur Rückwanderung gab es jedoch auch Zuwanderungen aus Vietnam und den ehemaligen Ostblockländern. Die Zahl der in Deutschland lebenden Vietnamesen erhöhte sich dadurch auf rund 96.000. Da nur 57.000 Vietnamesen über eine Aufenthaltsgenehmigung verfügen, bestand die Bundesregierung auf der Rücküberführung von 40.000 Vietnamesen.⁷ Angesichts der befürchteten internen sozialen und ökonomischen Probleme sah sich die vietnamesische Regierung hierzu nicht in der Lage.⁸ Erst im Januar 1995 kam es in dieser Frage zu einer Verständigung. Danach soll die Rückführung der in Deutschland illegal lebenden Vietnamesen schrittweise bis zum Jahr 2000 erfolgen.

Kulturelle Zusammenarbeit

Die Schwerpunkte der kulturellen Zusammenarbeit liegen im Bereich Wissenschaft und Hochschulen sowie auf der Vermittlung der deutschen Sprache. Auf andere Aktivitäten, beispielsweise die Restauration der Ninh-Phuc-Pagode und die Organisation von kulturellen Veranstaltungen soll hier nicht näher eingegangen werden.

Die Zusammenarbeit mit den Hochschulen und wissenschaftlichen Einrichtungen wurde zunächst von den durch die ehemalige DDR geschaffenen Fakten bestimmt. Diese hatte insgesamt 4.700 Vietnamesen - meistens im Rahmen eines Vollstudiums - an ihren Hochschulen ausgebildet. Zum Zeitpunkt der Vereinigung studierten 566 Vietnamesen an DDR-Hochschulen. Im Einigungsvertrag wurde diesem Personenkreis eine Anschlußfinanzierung bis zum ordnungsgemäßen Studienabschluß zugesichert. Ende 1993 wurden vom DAAD noch 39 Graduierte und 185 Studierende gefördert. Im Rahmen eines Fernstudiums der Universität Hagen wird seit dem Wintersemester 1993 insgesamt 69 vietnamesischen Hochschullehrern und Wissenschaftlern, die in der ehemaligen DDR ein wirtschaftswissenschaftliches Studium abgeschlossen hatten, ein Zusatzstudium angeboten. Sie sollen damit in die Lage versetzt werden, die Grundzusammenhänge des marktwirtschaftlichen Systems zu verstehen. Um die Kontakte zu den in der ehemaligen DDR Ausgebildeten nicht abbrechen zu lassen, wurde rund 100 vietnamesischen Wissenschaftlern mit Hilfe von DAAD-Stipendien ein mehrmonatiger Studienaufenthalt an deutschen Hochschulen ermöglicht.

Unabhängig von den DDR-bezogenen Maßnahmen werden vom DAAD, der Alexander-von-Humboldt-Stiftung und der Deutschen Forschungsgemeinschaft (DFG) Jahresstipendien und Stipendien für einen mehrmonatigen Studienaufenthalt in Deutschland angeboten. 1992 konnten insgesamt 22 Jahresstipendien und 17 Stipendien für mehrmonatige Studienaufenthalte vergeben werden.

Aufgrund der intensiven Beziehungen zur ehemaligen DDR ist die deutsche Sprache in Vietnam verhältnismäßig weit verbreitet. Zwar wird auch heute noch an der Fremdsprachenhochschule Hanoi Deutsch unterrichtet, aber in einem wesentlich geringeren Umfang. Deutschunterricht an Primar- und Sekundarschulen findet mit zwei Ausnahmen nicht statt, da die vietnamesische Regierung Deutsch bisher nicht als zweite Fremdsprache anerkannt hat.

3 Bewertung der Kooperationsbeziehungen

Obgleich es in den letzten fünf Jahren auf beiden Seiten nicht an Bemühungen gefehlt hat, die bilateralen Beziehungen zu verbessern, gestaltet sich ihr Ausbau unvermindert schwierig. Verglichen mit den Möglichkeiten, die Vietnam seinen Kooperationspartnern bietet und den Aktivitäten, die andere Länder in Vietnam in den letzten Jahren entfaltet haben, fällt die Gesamtbilanz der deutsch-vietnamesischen Beziehungen recht enttäuschend aus.

Positiv hervorzuheben ist zunächst, daß inzwischen für alle wichtigen Kooperationsbereiche zwischenstaatliche Rahmenvereinbarungen vorliegen bzw. kurz vor dem Abschluß stehen. Auch die zahlreichen Besuche hochrangiger Politiker sind positiv zu bewerten, da sie davon zeugen, daß die Regierungen beider Länder bemüht sind, ihre bilateralen Beziehungen zu verbessern. Die deutsche institutionelle Infrastruktur in Vietnam hat sich ebenfalls gut entwickelt. Sie ist umfangreicher und enghmaschiger geworden. Unbefriedigend ist allerdings, daß die deutsche Wirtschaft vielfach mit Handelsfirmen bzw. mit reinen Repräsentanzen ohne operatives Geschäft vertreten ist. Der häufige Hinweis, daß sich eine ständige Vertretung für einzelne Firmen in Vietnam zur Zeit noch nicht rechne, zeugt davon, daß die deutschen Unternehmen die langfristigen Perspektiven der wirtschaftlichen Beziehungen zu Vietnam noch überwiegend verhalten einschätzen bzw. nicht bereit sind, eine Durststrecke von einigen Jahren durchzustehen.

Die handelspolitischen Beziehungen (Handelsvolumen ca. 335 Mio. US\$) entsprechen weder im Umfang noch in der Struktur den Möglichkeiten der vietnamesischen Volkswirtschaft. An den vietnamesischen Importen ist die deutsche Exportwirtschaft lediglich mit 3,2% beteiligt. Die großen Chancen, die die außenwirtschaftliche Reorientierung Vietnams nach dem Zusammenbruch des RGW-Handels bot - zwei Drittel des gesamten vietnamesischen Außenhandels entfielen auf RGW-Staaten -, wurden von der deutschen Wirtschaft nicht genutzt. In diese Lücke drängten die asiatischen Länder, allen voran Japan, Singapur und Hongkong, auf die heute etwa 75% des vietnamesischen Außenhandels entfallen. Nach Aufhebung des amerikanischen Handelsembargos werden nunmehr auch die USA auf dem vietnamesischen Markt in Erscheinung treten, so daß sich selbst bei einer weiteren Steigerung des bilateralen Handelsvolumens die relative Position Deutschlands nicht wesentlich verbessern dürfte.

Völlig unbefriedigend ist die Situation bei den Direktinvestitionen. Deutschland liegt hier auf gleicher Höhe mit Ungarn, Liechtenstein und der Schweiz.

Japan und Frankreich investieren in Vietnam jeweils dreißig- bis vierzigmal so viel wie Deutschland. In Vietnam offenbart sich damit erneut die traditionelle Zurückhaltung der deutschen Wirtschaft, ihre langfristigen Interessen in Entwicklungsländern durch Direktinvestitionen abzusichern. Mit ihrer geringen Risikobereitschaft und Neigung zu Vorleistungen verspielt sie zahlreiche Chancen, zumal davon auszugehen ist, daß Vietnam einen ähnlichen außenwirtschaftlichen Kurs einschlagen wird wie China: Die Vergabe von Exportaufträgen wird an die Bereitschaft geknüpft, vor Ort zu produzieren.

Wenig überzeugend ist auch die kulturelle Zusammenarbeit. Nach Auslaufen aller DDR-bezogenen Maßnahmen wird es sowohl bei der Sprachvermittlung als auch bei der Wissenschaftskooperation - also den Bereichen, die langfristig am nachhaltigsten zur Entwicklung der deutsch-vietnamesischen Beziehungen beitragen können - einen drastischen Abfall des Leistungsangebots geben.

Auch die entwicklungspolitische Zusammenarbeit, die in den letzten Jahren im Mittelpunkt der bilateralen Beziehungen gestanden hat, vermag letztendlich nicht zu überzeugen. Selbst wenn man die Frage ausklammert, ob der Abbruch der entwicklungspolitischen Zusammenarbeit im letzten Jahr notwendig oder überzogen gewesen war, stellen sich sowohl in bezug auf das Hilfevolumen als auch die Umsetzung der entwicklungspolitischen Konzeption eine Reihe von kritischen Fragen.

Umfang der Zusammenarbeit: Positiv ist hervorzuheben, daß es in den wenigen Jahren unter nicht ganz einfachen innen- und außenpolitischen Rahmenbedingungen gelungen ist, die EZ-Zusagen für Vietnam von 7 Mio. DM auf 63 Mio. DM und künftig sogar auf 100 Mio. DM pro Jahr zu steigern. In der Anfangsphase galt es Rücksicht auf die amerikanischen Vorbehalte gegen eine Wiederaufnahme der entwicklungspolitischen Zusammenarbeit mit Vietnam zu nehmen. Im Zuge der Vereinigung engten dann budgetäre Beschränkungen die Handlungsspielräume ein, so daß die zusätzlichen Mittel für Vietnam zum Teil nur durch Umschichtungen im Haushalt des BMZ zu mobilisieren waren.

Ein Vergleich der deutschen EZ mit der Vietnam insgesamt gewährten Hilfe zeigt allerdings, daß Deutschland auch auf diesem Feld nur einen mittleren Rang einnimmt. Die entscheidenden Akteure sind hier IWF, Weltbank, Asian Development Bank (ADB), Japan und - in bezug auf die TZ - das United Nations Development Programme (UNDP). Weltbank, ADB und Japan stellen jeweils 300-500 Mio. US\$ pro Jahr zur Verfügung, also gut zehnmal soviel wie Deutschland. Hieraus folgt zwar nicht zwingend, daß die Bundesregierung in den nächsten Jahren gleiche Größenordnungen erreichen sollte, die Zahlen illustrieren aber, wie groß der Abstand zwischen Deutschland und Vietnams wichtigsten Partnern ist. Mit zunehmender Normalisierung der Beziehungen werden voraussichtlich auch die USA zur Gruppe der wichtigen Geber aufschließen.

Konzeption der entwicklungspolitischen Zusammenarbeit: Sie ist insofern bemerkenswert, als sie ein hohes Maß an Kohärenz mit den deutschen Gesamtinteressen erkennen läßt. Diese Kohärenz drückt sich vor allem in der Auswahl der entwicklungspolitischen Förderbereiche aus. Die Fortführung der meisten DDR-Projekte (27,6% aller Zusagen) entsprach dem außenpolitischen Gebot, in keinem Land "DDR-Ruinen" zu hinterlassen. Der zweite große EZ-Schwer-

punkt "Forstwirtschaft" (19,6%) spiegelt das starke Interesse Deutschlands an der Bewahrung bzw. Wiederherstellung der für die globalen Klimabedingungen so wichtigen Waldgebiete wider. Mit dem dritten Schwerpunkt "materielle Infrastruktur" (12,2%) wurde die Rehabilitierung von Streckenlokomotiven in Angriff genommen, die nicht nur für Vietnam von außerordentlich großer Bedeutung ist, sondern auch den neuen Bundesländern positive Beschäftigungseffekte bringen wird. Die weiteren Bereiche, wie Unterstützung der Wirtschaftsreform, Förderung der Klein- und Mittelindustrie, Berufsausbildung oder Unterstützung von Gesundheitsprogrammen tragen ebenfalls in sehr direkter Weise dem deutschen Interesse an einer möglichst raschen Entwicklung Vietnams zu einem leistungsstarken Wirtschaftspartner Rechnung. Angesichts der hohen Arbeitslosigkeit in den neuen Bundesländern muß es auch als Zeichen kohärenter Politik interpretiert werden, wenn in den Verhandlungen mit Vietnam erreicht werden konnte, daß deutsche Firmen, vorrangig solche aus den neuen Bundesländern, bei Ausschreibungen für Lieferungen und Leistungen besonders zu berücksichtigen sind.

Dieser sehr engen und positiv zu wertenden Einbindung der entwicklungspolitischen Zusammenarbeit in das Gesamtgeflecht der bilateralen Beziehungen zu Vietnam stehen allerdings zum Teil erhebliche Schwachstellen in der Implementierung gegenüber. Hervorzuheben sind vor allem:

- die Schwerfälligkeit der entwicklungspolitischen Entscheidungsprozesse. Selbst nach fünf Jahren erschöpft sich die entwicklungspolitische Zusammenarbeit noch überwiegend in Konsultationen, Gutachtermmissionen und Prüfverfahren.⁹ So ist es zum Beispiel der KfW, GTZ und DEG im Bereich der Förderung der Klein- und Mittelindustrien bis heute nicht gelungen, sich auf ein gemeinsames Vorgehen zu verständigen. Nur wenige Projekte, die vereinbart wurden, sind bisher angelaufen und dies wiederum häufig nur, weil Abstriche an den formal vorgeschriebenen Abläufen vorgenommen wurden. Nur ein sehr kleiner Teil der insgesamt zugesagten Mittel ist bisher abgeflossen. Die Ursachen für die geringe Umsetzungsfähigkeit in der deutschen EZ liegen allerdings nicht nur auf deutscher Seite. Im Laufe der Zusammenarbeit hat sich auch Vietnam als schwerfälliger Partner erwiesen, so daß auf beiden Seiten ein dringender Handlungsbedarf zur Beschleunigung der internen Entscheidungsabläufe besteht.
- Ein weiteres Problem auf der Implementierungsebene ist das diffuse Erscheinungsbild der deutschen EZ vor Ort. In Deutschland neigt man dazu, den Pluralismus in der deutschen EZ als Vorzug darzustellen. Aus vietnamesischer Sicht wird dieser jedoch als eine unüberschaubare Vielfalt von öffentlichen, halböffentlichen und privaten Institutionen wahrgenommen, die alle weitgehend unkoordiniert ihre eigenen entwicklungspolitischen Ziele verfolgen, ihre eigenen Missionen entsenden und ihre eigenen Vergabekriterien anwenden. Verständlich, daß die vietnamesische Regierung die deutsche EZ im Vergleich zur EZ anderer Geber als besonders kompliziert einstuft.

Qualität der entwicklungspolitischen Zusammenarbeit: Ein abschließendes Urteil über die entwicklungspolitische Zusammenarbeit wird erst dann möglich sein, wenn auch Aussagen zur Qualität der Projekte gemacht werden können. Wegen der schleppenden Umsetzung der vereinbarten Maßnahmen ist dies zur Zeit

noch nicht möglich. Es bleibt daher zu hoffen, daß es der deutschen Entwicklungsadministration gelingen wird, den Nachteil eines relativ geringen Hilfevolumens durch eine hohe Qualität der Projekte auszugleichen.

4 Fazit

Obleich auf deutscher Seite in den vergangenen Jahren große Anstrengungen auf der politischen Ebene unternommen worden sind, die politischen Beziehungen zu normalisieren und die Voraussetzungen für eine Intensivierung der Wirtschaftsbeziehungen zu schaffen, ist es nicht gelungen, die zahlreichen Chancen zu nutzen, die sich aus der "Doi-moi"-Politik Vietnams ergeben haben. Das Image Deutschlands in Vietnam ist lädiert. Für die Vietnamesen ist nicht nachvollziehbar, daß ein von ihnen so hoch angesehenes Industrieland nicht in der Lage ist, seine wirtschaftliche und technologische Potenz angemessen zu nutzen.

Für die deutsche Seite gibt die Entwicklung der Kooperationsbeziehungen zu Vietnam Anlaß zu grundsätzlichen Fragen. Wenn Deutschland bereits nach vier Jahren in den zentralen Kooperationsfeldern abgeschlagen auf den Plätzen liegt, dann kann dies nicht mehr mit Anlaufschwierigkeiten oder mit fehlenden Hermes-Bürgschaften begründet werden. Vielmehr ist zu vermuten, daß die Ursachen tiefer liegen und wahrscheinlich viel zu tun haben mit dem Stil unserer Wirtschaftspolitik, mit unseren ordnungspolitischen Vorstellungen, insbesondere dem Rollenverständnis von Staat und Wirtschaft sowie mit tradierten Verhaltensweisen der deutschen Unternehmen. Insofern gibt der Fall Vietnam Anlaß zur Sorge, weil er die Schwachstellen im deutschen System schonungslos offenlegt. Das neue Asienkonzept der Bundesregierung, so notwendig es auch ist, sollte darüber nicht hinwegtäuschen.

Anmerkungen:

- 1) Mit einem Pro-Kopf-Einkommen von ca. 200 US\$ gehört Vietnam zu den ärmsten Ländern der Welt.
- 2) "Asienkonzept der Bundesregierung", in: **Aktuelle Beiträge zur Wirtschafts- und Finanzpolitik**, Presse- und Informationsamt der Bundesregierung, (1993) 24, S.3, und in **ASIEN**, (Jan. 1994) 50, S.142-157.
- 3) Alle Angaben basieren auf der deutschen Außenhandelstatistik. Angaben für 1987 ohne DDR-Handel.
- 4) Die Agenda 21 ist ein Aktionsprogramm, das detaillierte umwelt- und entwicklungspolitische Handlungsanweisungen enthält. Sie wurde von der Konferenz der UN für Umwelt und Entwicklung im Juni 1992 in Rio de Janeiro beschlossen.
- 5) Ein formeller Schuldenerlaß konnte Vietnam nicht gewährt werden, da es trotz seines niedrigen Pro-Kopf-Einkommens nicht zu der Gruppe der LLDCs gehört.
- 6) Einschließlich der Förderung des Viet-Duc-Krankenhauses und des Orthopädieprojekts in Ba Vi.
- 7) Diese Zahl ist nicht unumstritten. So hält die Ausländerbeauftragte des Berliner Senats diese Zahl für weit überhöht.
- 8) Die Weigerung der vietnamesischen Regierung, ihren Staatsbürgern die Rückkehr zu ermöglichen, muß im Zusammenhang mit der Rückführung von Vietnamesen auch aus anderen Ländern gesehen werden.
- 9) Es wäre einmal der Mühe wert, die Missionen zu zählen, die in den letzten vier Jahren aus entwicklungspolitischem Anlaß nach Vietnam gereist sind. Wahrscheinlich ist bei keinem anderen Geberland das Mißverhältnis zwischen diesem Aufwand und den umgesetzten Ergebnissen so groß wie in Deutschland.