

Januar 2021

# Länderbericht

Auslandsbüro Vietnam

**KONRAD  
ADENAUER  
STIFTUNG**



## Vietnam vor dem Parteikongress – Gestärkt durch die Krise?

**Der Nationalkongress der Kommunistischen Partei Vietnams stellt die Weichen für die kommenden fünf Jahre**

*Peter Girke*

Ende Januar 2021 steht der 13. Nationalkongress der Kommunistischen Partei Vietnams an. Auf diesem wird die politische Führung neu bestimmt werden. Die Ergebnisse des Kongresses werden die künftige innen- und außenpolitische Richtung bestimmen und wegweisend für die Wirtschaft Vietnams in den kommenden fünf Jahren sein. Ein Rückblick auf die vergangenen Monate zeigt, dass die Partei gestärkt in Klausur geht. Insgesamt war 2020 für Vietnam ein schwieriges und zugleich erfolgreiches Jahr. Der Umgang mit der Covid-19-Pandemie stellte das Land vor enorme Herausforderungen, die aber gesundheitspolitisch und wirtschaftlich im weltweiten Vergleich sehr gut bewältigt wurden. Gleichzeitig hatte Vietnam mit Beginn der UN-Sicherheitsratsmitgliedschaft und dem ASEAN-Vorsitz auf der internationalen Bühne in einer Doppelverantwortung zu bestehen. Mit Näherrücken des Parteitages wurde gleichzeitig sichtbar, dass die Partei ihre umfassende Macht und das politische System gegen jede Kritik vehement verteidigt.

## Der Nationalkongress

Alle fünf Jahre, und aktuell vom 25. Januar bis zum 2. Februar 2021, ist es wieder so weit: Die Kommunistische Partei Vietnams geht in ihrem 13. Nationalkongress in Hanoi in Klausur, um die politische Führungsriege des Landes neu zu bestimmen, sich für die Arbeit der zurückliegenden Jahre zu loben und um die politischen Weichen für die kommenden fünf Jahre zu stellen.

Der Kongress der Kommunistischen Partei ist das wichtigste wiederkehrende politische Ereignis des Landes, zumal der Partei als „führende Kraft des Staates und der Gesellschaft“ auch verfassungsrechtlicher Vorrang vor den anderen Staatsgewalten eingeräumt wird. Im Vorfeld des 13. Kongresses wurde das Ideal „nationaler Unabhängigkeit verbunden mit Sozialismus auf der Basis von Marxismus-Leninismus und der Lehren Ho Chi Minhs“ betont.

Es ist eine geschlossene Gesellschaft, wenn Ende Januar die knapp 1.600 Delegierten als Vertreter der rund 5,1 Millionen Parteimitglieder zusammenkommen. Sie diskutieren und verabschieden unter anderem den nächsten Fünfjahresplan. Vor allem aber ist der Fokus auf die Wahl des rund 200-köpfigen Zentralkomitees gerichtet, das wiederum die 17 bis 19 Mitglieder des Politbüros bestimmt. Aus dieser Runde werden dann die vier wichtigsten Positionen des Landes besetzt: Der mächtigste Akteur im politischen System Vietnams ist der Generalsekretär der Kommunistischen Partei, gefolgt vom Premierminister. Der Staatspräsident und der Vorsitzende der Nationalversammlung vervollständigen das Quartett.

Vietnam hat ein System der „Kollektiven Führung“ etabliert, in dem keine Gewaltenteilung im westlichen Sinne herrscht, sondern in dem sich innerhalb der Führungsspitze ein Prinzip der „Gewaltenkoordinierung“ entwickelt hat, das darauf ausgelegt ist, bei den großen Politikthemen innerhalb der Partei strategischen Konsens herzustellen und linientreue Kader zu produzieren. Eine junge Elite, oft auch aus den Provinzen, wird seit einigen Jahren gezielt darauf

vorbereitet, bei der diesjährigen Klausur wichtige Ämter zu übernehmen und damit eine Verjüngung der Partei, inklusive des Zentralkomitees einzuleiten. Diese „Strategischen Kader“ sollen zugleich die ethische und ideologische Konstanz sicherstellen.

## Das Personalkarussell

Wenig dringt im Vorfeld des Kongresses über Personalien nach außen. Aber es bestehen Regeln, die normalerweise auch befolgt werden. So gibt es für die wichtigsten Ämter eine Altersgrenze von 65 Jahren. Bis auf wenige Ausnahmen wurde sie in der Vergangenheit eingehalten. Ein Regionalproporz sorgt für eine gleichmäßige Präsenz der verschiedenen Regionen, und inzwischen kann auch davon ausgegangen werden, dass zumindest der Wunsch besteht, eine der Positionen mit einer Frau zu besetzen. Alle Kandidaten für die höchsten vier Ämter müssen mindestens fünf Jahre Politbüromitglieder gewesen sein. Es kann davon ausgegangen werden, dass diese vier höchsten Ämter nun auch wieder auf vier verschiedene Personen verteilt werden, nachdem Generalsekretär Nguyen Phu Trong nach dem Tod des Staatspräsidenten 2018 dessen Amt in Personalunion übernommen hatte.

Vor wenigen Wochen wurde ein „Anti-Fake-News Center“ eingerichtet, dessen Aufgabe es unter anderem ist, im Vorfeld des Nationalkongresses zu verhindern, dass Kandidatenlisten für die verschiedenen Ämter durchsickern. Gerüchte machen dennoch die Runde. Zunächst wurde ein Zweikampf zwischen Tran Quoc Vuong, 68, und Nguyen Xuan Phuc, 67, für die Nachfolge von Generalsekretär Trong vorausgesagt. Vuong als Leiter des Zentralbüros der Partei gilt als Trongs rechte Hand und wurde von ihm als Nachfolger aufgebaut, um die Antikorruptions- und Ideologisierungskampagne fortzusetzen. Premierminister Phuc hingegen gilt eher als wirtschaftsfreundlicher Pragmatiker, der sich unter anderem bei der Pandemiebekämpfung profilieren konnte.

In einem anderen Szenario, das kürzlich ins Spiel gebracht wurde, bliebe Trong trotz angeblich

fragiler Gesundheit für eine dritte, vielleicht nicht volle Amtszeit Generalsekretär. Premierminister Phuc würde Staatspräsident, während der Sekretär des Zentralkomitees, Pham Minh Chinh, das Premierministeramt übernehmen könnte und der Parteisekretär von Hanoi, Vuong Dinh Hue, für den Vorsitz der Nationalversammlung genannt wird.

In fast allen Konstellationen, die gerüchteweise zu den vier höchsten Ämtern kursieren, müssten Ausnahmen von Parteiregularien gemacht werden, um als Kompromiss die Ambitionen und Forderungen der verschiedenen Strömungen in der Partei zu bedienen. So müsste die Altersgrenze für einzelne Kandidaten ausgesetzt werden und im Falle der Bestätigung einer dritten Amtszeit für den Generalsekretär gar die Amtszeitbegrenzung zumindest ausnahmsweise aufgehoben werden. Es könnte zudem sein, dass keines der vier Ämter an eine Frau geht, und dass kein Politiker beziehungsweise keine Politikerin aus dem Süden zum Zuge kommt. Eine hohe Zahl an Ausnahmen könnte Präzedenzfälle schaffen, die unter Umständen eine Belastung für eine personelle Erneuerung auf künftigen Parteikongressen darstellen würden.

## Das Umfeld

Die Vorbereitungen auf den Nationalkongress laufen seit langem. Begonnen haben sie mit den Wahlen der Kongressdelegierten, die sich über Monate hinstreckten, von der Gemeindeebene über die Provinz- bis zur nationalen Ebene. Kandidaten brachten sich – parteiintern, nicht öffentlich – in Position. Strategiepapiere, Evaluierungen und Stellungnahmen wurden lange im Vorfeld vorbereitet und durchliefen viele Abstimmungsrunden. Die Monate vor dem Nationalkongress sind traditionell auch eine Zeit, in der Entscheidungen vertagt oder nur in mehrfacher Absicherung getroffen werden – niemand möchte sich so kurz vor dem wichtigsten politischen Ereignis exponieren und womöglich Fehler machen. Auch im Straßenbild kündigt sich die Zusammenkunft der Delegierten einige Wochen im Voraus an. Überall finden sich Flaggen in den Nationalfarben, auf Werbeflächen und Plakaten wird auf jedem Platz und in den

vielfahrenen Straßen Hanois auf den 13. Kongress hingewiesen. Diplomaten und internationale Partner werden zu Presseterminen geladen, denn natürlich hat auch die internationale Gemeinschaft ein Interesse an diesem Ereignis. Die Organisations- und Propagandamaschine läuft.

Nichts soll die gute Stimmung verderben. Kritische Stimmen sind nicht erwünscht. Die ohnehin strenge Zensur, der alle staatlichen Medien unterliegen, wacht darüber, dass nur entsprechend der Parteilinie berichtet und kommentiert wird. Die sozialen Medien, die nicht wie in China verboten sind und sich im Land sehr großer Beliebtheit erfreuen – in Vietnam hat Facebook beispielsweise bezogen auf die Einwohnerzahl eine der höchsten Nutzerzahlen –, werden zunehmend von den Behörden nach „staatsfeindlichen“ Posts und „fake news“ durchforstet. Es ist wohl kein Zufall, dass Journalisten, Blogger und Aktivisten in den letzten Wochen und Monaten vor dem Kongress verstärkt in den Fokus der Sicherheitsbehörden und der – nicht unabhängigen – Justiz geraten sind. Für Beiträge, die als „staatsfeindliche Propaganda“ eingestuft wurden, wurden teilweise Haftstrafen von deutlich mehr als zehn Jahren verhängt. Insgesamt wird der Druck erhöht, weitere Verfahren werden eröffnet, die Zahl von Verhaftungen nimmt zu. Proteste der EU, der USA und von Menschenrechtsorganisationen gab es, sie zeigten bisher jedoch wenig Wirkung. Im direkten zeitlichen Umfeld des Kongresses jedenfalls scheint es schwer zu sein, von außen Gehör zu finden. Der Fokus ist derzeit allein nach innen gerichtet. Ob sich die Lage nach dem Kongress etwas entspannen wird, bleibt abzuwarten.

## 2020: Krisen- oder Erfolgjahr?

Insgesamt geht die Partei selbstbewusst und mit Blick auf das vergangene Jahr gestärkt in den Nationalkongress. Denn trotz der Covid-19-Pandemie und einem Rückgang des Wirtschaftswachstums bewältigt Vietnam die Krise im globalen Vergleich ausgesprochen gut. Auch außen- und wirtschaftspolitisch war es ein durchaus erfolgreiches Jahr für Vietnam.

### **Covid-19-Pandemie**

Partei und Regierung beglückwünschen sich – nicht zu Unrecht –, das Land bisher sehr erfolgreich durch die Covid-19-Pandemie manövriert zu haben. Die Infektionsrate in Vietnam konnte bisher niedrig gehalten werden. Die Anstrengungen Vietnams wurden von der WHO als proaktiv und konsistent gelobt.

Ein Schlüssel dafür lag in frühzeitig entschlossenem Handeln von Regierung, Behörden und auch der Bevölkerung. Als im Februar 2020 die Zahl der Infizierten stabil bei 16 Fällen lag, wurden bereits die Schulen geschlossen, eine Quarantäne- und Maskenpflicht eingeführt und viel getestet. Auch ein Jahr später, bei insgesamt 1.544 Infektions- und 35 Todesfällen (Stand: 21.1.2021), bleiben die Grenzen weitgehend geschlossen. Die Infektionszahlen innerhalb Vietnams liegen seit Monaten nahe null, neue Fälle wurden vor allem bei Rückkehrern beziehungsweise Einreisenden registriert, die sich unmittelbar nach Ankunft in Quarantäne begeben müssen. Ein kurzes Aufflammen mit einigen Infektionsfällen im Sommer und diesem Winter konnte rasch eingedämmt werden.

Ein zweiter Schlüssel zum Erfolg bei der Pandemiebekämpfung liegt in dem autoritären System und der Durchsetzungsmacht der Kommunistischen Partei und Regierung. Ohne auf Freiheitsrechte oder föderale Strukturen besondere Rücksicht nehmen zu müssen, konnten weitreichende Maßnahmen schon zu einem Zeitpunkt ergriffen werden, in denen sie aus westlicher Sicht noch unverhältnismäßig erschienen. Die Kontrollmöglichkeiten des Systems lassen in Zeiten wie diesen eine intensive Nachverfolgung von Infektionsentwicklungen zu, jedenfalls so lange sich die Zahlen im unteren Bereich bewegen. Hinzu kommt, dass die Behörden weitgehende Transparenz bei der Information über die Virusausbreitung an den Tag legten, und auch die sozialen Medien konnten als alternative Informationsquellen genutzt werden. Groß angelegte Öffentlichkeitskampagnen taten ein Übriges. So stammt der global viral gegangene „Corona-Song“ zum Händewaschen aus Vietnam.

Ein dritter Faktor ist die allgemeine Akzeptanz in der Bevölkerung, für das Wohl der Gesellschaft auch erhebliche Einschränkungen hinnehmen zu müssen, um gemeinsam im Kampf gegen das Virus erfolgreich sein zu können. Letztendlich trägt wohl auch das Wissen um die Qualität und die begrenzten Kapazitäten des staatlichen Gesundheitssystems dazu bei, dass die Vorgaben befolgt werden.

### **Wirtschaft**

Zu einem wichtigen Legitimitätsfaktor für die kommunistische Partei ist in den letzten Jahrzehnten die Wirtschaftsentwicklung geworden. Ein durchgängiges Wachstum von mehr als fünf Prozent hat dazu geführt, dass die Armutsrate deutlich gesunken ist und Vietnam in den Club der Länder mit „niedrigem mittleren Einkommen“ aufgestiegen ist.

Die Pandemie hat auch Vietnams „sozialistisch orientierte Marktwirtschaft“ getroffen, die Arbeitslosigkeit ist gestiegen, Sektoren wie Tourismus sind schwer getroffen, auch Lieferketten waren zeitweise gestört. Die Erfolge in der Covid-19-Bekämpfung haben aber dazu geführt, dass Vietnam eines der wenigen Länder weltweit sein wird, das 2020 ein Wirtschaftswachstum verzeichnen kann. Schätzungen zufolge wird es zwischen zwei und drei Prozent liegen. Absolut gesehen wuchs die Wirtschaft also, relativ zu den Vorjahreszahlen gesehen verlangsamte sich das Wachstum jedoch, und die Gefahr für die Wirtschaft durch die Pandemie ist auch in Vietnam nicht gebannt.

Vietnam wird regional wie global als attraktiver Wirtschaftspartner geschätzt: politisch stabil, mit grundsätzlich guten Investitionsbedingungen, einer großen Bevölkerung mit knapp 100 Millionen Einwohnern, einer wachsenden und konsumorientierten Mittelklasse und einem nach wie vor recht guten Verhältnis von Produktivität und Lohnniveau. Selbst der US-China-Handelskrieg hatte auch positive Auswirkungen auf Vietnam, weil das Land nun verstärkt als alternativer Standort zu China für Produktion und Investitionen wahrgenommen wurde.

Wirtschaftlich setzt das Land auf stärkere internationale Integration, auch weil es damit seine Position im bilateralen Verhältnis zu China stärken kann. Ein Meilenstein auf diesem Weg war das EU-Vietnam-Freihandelsabkommen (EVFTA), das im August 2020 in Kraft trat. Auch die Bedeutung der Regional Comprehensive Economic Partnership (RCEP) sollte nicht unterschätzt werden. Es handelt sich dabei um ein Freihandelsabkommen, das im November 2020 unter dem Vorsitz Vietnams geschlossen wurde und neben den zehn ASEAN-Staaten auch China, Japan, Südkorea, Australien und Neuseeland zu seinen Mitgliedern zählt.

### **Außenpolitischer Aufstieg**

Multilateralismus und eine regelbasierte globale Ordnung sind zwei Prinzipien, die Regierung und Partei in der Außenpolitik verfolgen. 2020 war in dieser Hinsicht ein Jahr, in dem die regionale Mittelmacht Vietnam stärker auf der internationalen Bühne präsent war als in den vergangenen Jahren.

So nahm das Land im Januar 2020 seinen Sitz als nichtständiges Mitglied im UN-Sicherheitsrat auf. Zum gleichen Zeitpunkt ging auch der ASEAN-Vorsitz turnusgemäß auf Vietnam über. Für Hanoi war diese Doppelverantwortung eine Chance, seine internationalen Beziehungen zu vertiefen. Gleichzeitig waren diese vor allem von der Covid-19-Krise geprägt, so auch der ASEAN-Vorsitz. Obwohl die Vorteile von persönlichen – und öffentlichkeitswirksamen – Begegnungen bei Treffen entfielen, gab es allseits Lob für gut vorbereitete, strukturierte und effiziente Abläufe. Auch diplomatische Erfolge kann das Land vorweisen. So gelang es, eine aussagekräftige gemeinsame Erklärung zum Südchinesischen Meer zu verabschieden – trotz unterschiedlicher Interessen der zehn Mitgliedsstaaten, der Abhängigkeit mancher Staaten von China und der auf Konsens ausgelegten Entscheidungsmechanismen. Auch der Abschluss einer Strategischen Partnerschaft zwischen der EU und ASEAN fiel in Vietnams Amtszeit.

Die Beziehungen zu China blieben angespannt. Der politischen Führung Vietnams ist bewusst, dass angesichts der militärischen und wirtschaftlichen Übermacht des großen

nördlichen Nachbarn ein friedliches Verhältnis von grundlegender Bedeutung ist. Das erklärt auch die pragmatische Politik gegenüber dem Bruderstaat, obwohl sich der Konflikt um das Südchinesische Meer weiter zuspitzte. Neue Provokationen ließen die geostrategischen Ansprüche Chinas deutlich werden, darunter militärische und paramilitärische Präsenz, Vertreibungen von Fischerbooten und Behinderungen bei der Ausübung wirtschaftlicher Aktivitäten in von Vietnam beanspruchten Gebieten. Der Konflikt schwelt weiter und bleibt für Partei und Regierung ein schwieriges Thema, zumal es in der Bevölkerung unerschütterlich starke anti-chinesische Strömungen gibt.

Auch hinsichtlich der USA setzt Hanoi auf einen pragmatischen Umgang. Vietnam bietet sich für amerikanische Unternehmen als Alternativstandort zu China an, und auch sicherheitspolitisch und militärisch gab es in den vergangenen Jahren eine weitere Annäherung. In wenigen Ländern war Präsident Trump so populär wie in Vietnam. Gleichzeitig belastet der Handelsbilanzüberschuss Vietnams das wirtschaftliche Verhältnis.

Die Außenpolitik Vietnams produzierte im vergangenen Jahr also einige Erfolge, gute Nachrichten und viel Sichtbarkeit für Partei und Regierung – international sowie auf nationaler Ebene in den Medien. Mit diesem Plus auf dem Konto geht die Partei nun in ihren Kongress.

### **Was kommt nach dem Parteitag?**

Natürlich bestimmen auch in Vietnam die Personen in den Führungspositionen die großen Linien der politischen Ausrichtung des Landes. Dennoch ist absehbar, dass sich unabhängig von der personellen Besetzung dieser Positionen keine bedeutenden Richtungsänderungen ergeben werden. Die Kommunistische Partei wird das Land auch weiterhin mit straffer Hand führen, es gibt keine Hinweise für Schwächen im Machtapparat. Allenfalls könnte es Unterschiede in der Politikausübung geben – mehr oder weniger wirtschafts- und reformfreundlich, mehr oder weniger ideologisch geprägt.

Für etwas Dynamik könnte die sich abzeichnende Verjüngung des Zentralkomitees und damit möglicherweise auch des Politbüros sorgen. Einerseits werden die ideologisch gut ausgebildeten „Strategischen Kader“ zum Zuge kommen. Gleichzeitig rückt nun aber auch eine Generation an Führungskräften nach, die in Zeiten marktwirtschaftlicher Reformen aufgewachsen ist, die keine unmittelbaren Kampf- oder Kriegserfahrungen mehr hat, die oftmals im Ausland studierte und sich in Regierungs-, Verwaltungs- oder Parteiämtern Kompetenzen erarbeiten konnte.

Die neue Führung wird die wirtschaftliche Erholung in den Vordergrund ihrer Politik stellen, schon wegen der Legitimierungswirkung. Die politische Stabilität und die internationale Vernetzung durch multi- und bilaterale Handelsabkommen werden dafür einen guten Ausgangspunkt bieten. Vietnam wird weiter um ausländische Direktinvestitionen werben. Die Chancen hierzu stehen nicht schlecht, hängen aber auch von der globalen Entwicklung der Covid-Pandemie ab. Es ist davon auszugehen, dass Vietnam weiter von den Diversifizierungsbemühungen international tätiger Unternehmen profitieren wird. Gleichzeitig wird sich das Land – als wachsende Exportnation – neue Märkte erschließen müssen. Es wird versuchen, die wirtschaftlichen Spannungen mit den USA auszuräumen. Die neue Führung wird sich sicherlich auch darum bemühen, von der US-Liste mit Ländern, denen Währungsmanipulation vorgeworfen wird, gestrichen zu werden.

All das steht auch unter dem Vorbehalt, dass sich die Pandemielage nicht deutlich verschlechtert. Vietnam jedenfalls hat guten Grund, an seiner Strategie zur Virusbekämpfung festzuhalten. Kaum ein Land weltweit hat diesbezüglich bisher erfolgreicher gehandelt als Vietnam. Wenn der Zeitpunkt gekommen ist, dass Einreisebeschränkungen gelockert werden, um Tourismus, Wirtschaftsbeziehungen und politischen Austausch wiederzubeleben, dann wird es darauf ankommen, dass dies mit Augenmaß geschieht.

Zur Außenpolitik wird in der Entwurfsvorlage des Politischen Berichts zum Parteikongress Kontinuität gefordert, also eine Fortsetzung der „Diversifizierung und Multilateralisierung der Außenbeziehungen“. Daran werden sich die neuen Führungspersonen orientieren. Auch der Einsatz für eine regelbasierte globale Ordnung wird weiter die Agenda bestimmen, schon aus Selbstschutz für eine regionale Mittelmacht, die Sorge hat, zwischen den Interessen der Großmächte zerrieben zu werden. Die sicherheitspolitische Annäherung der vergangenen Jahre an die USA wird wohl auch mit einer Biden-geführten Administration fortgesetzt werden – immer in den Grenzen, wie sie ein auskömmliches Verhältnis auch zu China erfordern. Jedem neuen Mitglied der zukünftigen Führungsriege wird bewusst sein, dass Vietnams Zukunft unauflösbar mit einer friedlichen Beziehung zu China verbunden ist. Auch deshalb wird man sich mit öffentlichen Aussagen zu Präferenzen hinsichtlich der USA oder China zurückhalten. Es bleibt ein zentrales Element von Vietnams Außen- und Sicherheitspolitik, eine Balance in seinen Beziehungen sowohl zu China als auch den USA zu finden, um sich im Konfliktfall nicht zwischen einem der beiden Länder entscheiden zu müssen.

Es besteht eine vage Hoffnung, dass sich die Menschenrechtssituation nicht weiter verschlechtert, sondern im Nachgang an den Nationalkongress etwas verbessern könnte. Hoffnungen dieser Art wurden allerdings schon nach früheren Kongressen nicht erfüllt. Druck von außen könnte helfen. Menschenrechtsorganisationen setzen darauf, dass zum Beispiel unter einer Biden-Administration das Thema Menschenrechte wieder mehr in den Vordergrund treten könnte. Inwieweit man hier auf Einlenken der vietnamesischen Seite setzen sollte, bleibt unklar. An Beispielen von Landkonflikten wird deutlich, dass eine harte Linie zwar der Abschreckung dienen mag, langfristig aber nicht wirklich zu einer Lösung der tieferen Konfliktursachen führt. Damit bleibt dann auch die Gefahr, dass Schmelbrände immer wieder aufflammen. Und schließlich haben Partei und Regierung nun bei der Covid-19-Bekämpfung auch die Erfahrung gemacht, dass transparentes und umsichtiges Regierungshandeln durchaus belohnt werden.

**Konrad-Adenauer-Stiftung e. V.**

Peter Girke  
Auslandsmitarbeiter Vietnam  
Europäische und Internationale Zusammenarbeit  
[www.kas.de](http://www.kas.de)

[peter.girke@kas.de](mailto:peter.girke@kas.de)



Der Text dieses Werkes ist lizenziert unter den Bedingungen von „Creative Commons Namensnennung-Weitergabe unter gleichen Bedingungen 4.0 international“, CC BY-SA 4.0 (abrufbar unter: <https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/legalcode.de>)