

November 2022

Länderbericht

Auslandsbüro Vietnam



Neutralität durch „Bamboo Diplomacy“?

Vietnams Drahtseilakt vor dem Hintergrund des Krieges in der Ukraine

Florian C. Feyerabend, Lara Morlang

Der am 24. Februar 2022 mit dem Überfall auf die Ukraine begonnene völkerrechtswidrige Angriffskrieg Russlands leitete eine Zeitenwende ein. Solidaritätsbekundungen (auch in Form westlicher Waffenlieferungen) für die Ukraine, scharfe Verurteilungen der russischen Aggressionen in der internationalen Medienberichterstattung, harte Sanktionen durch eine Allianz globaler Partner waren die logische Konsequenz. Auch in der Generalversammlung der Vereinten Nationen galt es für Staaten der Weltgemeinschaft mehrfach klar Stellung zu beziehen. Doch Vietnam hat genau darauf bisher weitgehend verzichtet: Bei der Resolution ES-11/1 der UN-Generalversammlung am 2. März zur Missbilligung des russischen Einmarsches in die Ukraine und zur Nicht-Anerkennung eventueller territorialer Änderungen infolge der Invasion enthielt sich Vietnam als eines von 35 Ländern. Auch bei der Resolution ES-11/4 am 12. Oktober zur Zurückweisung der illegalen Referenden und der völkerrechtswidrigen Annexion von vier ukrainischen Oblasten durch Russland vermied es Vietnam Farbe zu bekennen. Aber kann eine Enthaltung tatsächlich als Nicht-Positionierung gewertet werden? Und wieso tut sich Hanoi so schwer, eine klare Haltung gegenüber Moskau zu beziehen?

Grundsätze vietnamesischer Außenpolitik

Seit der Wiedervereinigung des Landes 1976 durchlief die vietnamesische Außenpolitik verschiedene Phasen in Abhängigkeit von den innenpolitischen Interessen der herrschenden Kommunistischen Partei. Die bedeutsamsten Veränderungen traten mit der Einführung von „Đổi Mới“ 1986 ein: Die Politik der wirtschaftlichen Reform und Öffnung war eng verbunden mit einer Orientierung weg von der ideologiegetriebenen sozialistischen Außenpolitik hin zu einem pragmatischen Ansatz, der auf die Stärkung der wirtschaftlichen Entwicklung, der internationalen Integration und die Wahrung des nationalen Interesses ausgerichtet ist. Die heutige vietnamesische Außenpolitik des kommunistischen Einparteiensstaats basiert dabei auf den Prinzipien der Unabhängigkeit, der Selbstständigkeit, des Multilateralismus und der Diversifizierung. Im *National Defense White Paper* von 2019¹ bekräftigt Vietnam seinen außen- und sicherheitspolitischen Ansatz der Blockfreiheit mit den „vier Neins“ zur (1) Beteiligung an Militärbündnissen, (2) zur Parteinahme für ein Land, um gegen ein anderes vorzugehen, (3) zu ausländischen Militärstützpunkten auf vietnamesischem Gebiet oder der Nutzung Vietnams als Druckmittel gegen andere Länder, sowie (4) zur Anwendung oder Androhung von Gewalt in internationalen Beziehungen.

¹ [Vietnam National Defense White Paper 2019](#)

Vietnams diplomatische Partnerschaften und die Strategie der Bambusdiplomatie

Um diese Prinzipien wirksam zu implementieren, hat Vietnam in den letzten drei Jahrzehnten proaktiv den Umfang internationaler Beziehungen ausgeweitet, ist bilateralen und multilateralen Handelsabkommen beigetreten und hat zahlreiche diplomatische Partnerschaften etabliert. Die Tiefe der Partnerschaften variiert – sowohl in der Substanz als auch in der Semantik. Die Grundstufe stellt hierbei die „umfassende Partnerschaft“ dar, ein Rahmen der auch die Beziehungen zu dem ehemaligen Kriegsgegner USA bestimmt, aber der strategischen Tiefe der Partnerschaft semantisch nicht gerecht wird. In einer zweiten Stufe unterhält Vietnam mit mehr als einem Dutzend Staaten formelle „strategische Partnerschaften“ – darunter auch seit Oktober 2011 Deutschland. Mit drei Staaten hat Hanoi zudem die Partnerschaft formell auf höchste Ebene gehoben: 2012 wurde die seit 2001 bestehende „strategische Partnerschaft“ mit Moskau zu einer „umfassenden strategischen Partnerschaft“ aufgewertet, 2016 erfolgte die Aufwertung der seit 2007 bestehenden Partnerschaft mit Neu-Delhi.² Primus inter pares bleibt jedoch Peking: mit Vietnam ist man durch eine „umfassende, strategische, kooperative Partnerschaft“ (2009) verbunden. Unzweifelhaft gibt es gewichtige politische, wirtschaftliche, militärische und historische Gründe für diese besonders engen Beziehungen mit den drei genannten Partnern.

Das Bewusstsein der geostrategischen Lage, historische Erfahrungen und die Definition des nationalen Interesses sind dabei die bestimmenden Faktoren für einen auf Diversifizierung, Multilateralismus, Multivektorialität und Neutralität setzenden Außenpolitikansatz. Der Begriff der Bambusdiplomatie beschreibt Vietnams Balanceakt in internationalen Zerwürfnissen: Er soll Flexibilität und Pragmatismus verkörpern, mit Unabhängigkeit und nationalem Interessen als stabile Wurzeln. Der Generalsekretär der Kommunistischen Partei Vietnams, *Nguyen Phu Trong*, prägte den Begriff auf einer außenpolitischen Konferenz Ende 2021: „Wie Bambus mit starken Wurzeln, soliden Stämmen und biegsamen Ästen ist die vietnamesische Diplomatie weich und klug, aber dennoch beharrlich und entschlossen; flexibel, kreativ, aber konsequent, tapfer und widerstandsfähig gegenüber allen Herausforderungen und Schwierigkeiten für die nationale Unabhängigkeit und das Glück des Volkes... entschlossen, beharrlich und geduldig bei der Wahrung der nationalen Interessen“.³ Beweggründe für den Kurs der „Bamboo Diplomacy“ sind das Streben nach Unabhängigkeit und Äquidistanz gegenüber allen Großmächten mit dem Ziel, eigene Vorteile zu maximieren und sich gegen strategische Unwägbarkeiten abzusichern.

Belastungsprobe für den Bambus: Vietnams Positionierung nach dem Überfall auf die Ukraine

Der russische Angriffskrieg gegen die Ukraine stellt daher eine Belastungsprobe für den vietnamesischen Bambus dar: Hanois Bekenntnis zu völkerrechtlichen Grundprinzipien gerät in den Augen westlicher Partner in Zweifel, wenn man vor dem Hintergrund von eklatanten Verletzungen der UN-Charta eine Politik der Enthaltung verfolgt. Neutralität im Angesicht des Kriegsverbrechens, so manch enttäuschter westlicher Partner, komme daher einer Seitenwahl für den Aggressor gleich.

Unmittelbar nach Kriegsbeginn fand sich in der staatlich gelenkten Presse bis zum späten Nachmittag des 24. Februars nur spärliche Berichterstattung durch Meldungen internationaler Nachrichtenagenturen – vermutlich, weil man noch die politischen Vorgaben zum Framing der Berichterstattung abwarten musste. Es folgte eine umfangreiche und aktuelle Berichterstattung zum Krieg, jedoch ohne diesen als solchen zu bezeichnen. Vielmehr dominierte der Verzicht auf politische Kommentierung, Einordnung oder Wertung.

Eine erste offizielle Reaktion Hanois gab es erst am Tag nach Kriegsbeginn: Die Pressesprecherin des Außenministeriums rief am 25. Februar alle Parteien zur

² Es gibt zudem Meldungen, wonach auch Südkorea – der größte Investor in Vietnam – in diesen höchsten Kreis der Partnerschaften aufsteigen könnte.

³ [Xuan Dung, P. & Minh Son, T. \(2022\) What's behind Vietnams Bamboo Diplomacy Discourse](#)

Zurückhaltung auf und appellierte, „sich an die Charta der Vereinten Nationen und die Grundprinzipien des Völkerrechts zu halten, keine Gewalt anzuwenden, die Bevölkerung zu schützen, den Dialog fortzusetzen, um eine friedliche Lösung zu finden, und so zur Aufrechterhaltung von Frieden, Sicherheit, Stabilität und Zusammenarbeit in der Region und der Welt beizutragen“.⁴ Diese Aussage konnte immerhin als implizite Kritik an Russland für die Verletzung der Charter gedeutet werden.

Doch bei der Resolution ES-11/1 der UN-Generalversammlung am 2. März zur Missbilligung des russischen Einmarschs in die Ukraine und zur Nicht-Anerkennung eventueller territorialer Änderungen infolge der Invasion war Vietnam eins von 35 Ländern, das sich enthielt – auch wenn der UN-Botschafter Vietnams ein Bekenntnis zu völkerrechtlichen Prinzipien ablegte, die doch so eklatant durch Russland verletzt wurden. Bemerkenswert ist zudem, dass vietnamesische Zeitungen in der Folge darauf verzichteten, das eigene Abstimmungsverhalten zu erwähnen – ein Muster, das sich auch bei den folgenden Abstimmungen in der UN-Generalversammlung fortsetzen sollte.

In einem Telefonat der vietnamesischen und russischen Außenminister *Bui Thanh Son* und *Sergej Lawrow* am 15. März 2022⁵ bekräftigte *Son* die Haltung Vietnams, dass internationale Streitigkeiten und Meinungsverschiedenheiten mit friedlichen Mitteln in Übereinstimmung mit Grundprinzipien der UN-Charta und des Völkerrechts, insbesondere dem Grundsatz der Achtung der Unabhängigkeit, Souveränität und territorialen Integrität der Länder, gelöst werden sollten. Er forderte die beteiligten Parteien auf, Zurückhaltung zu üben, Spannungen abzubauen und sich weiterhin um einen Dialog zu bemühen, um eine langfristige Lösung zu finden. Diese wiederkehrenden Verweise auf die regelbasierte internationale Ordnung dürften auch Ausdruck eines Selbsterhaltungstriebes Vietnams sein: Würde Vietnam Russlands Vorgehen in der Ukraine verteidigen, könnte es keinerlei Unterstützung der Weltgemeinschaft erwarten für den Fall, dass China dem russischen Beispiel folgt und Gebietsansprüche gegenüber Vietnam militärisch durchsetzt.

In der Sondersitzung der UN-Generalversammlung zum Krieg in der Ukraine am 7. April stand die Suspendierung der Mitgliedschaft Russlands im UN-Menschenrechtsrat auf der Tagesordnung. Als eines von 24 Ländern stimmte Vietnam dagegen – und strapaziert damit die moralischen Wurzeln sowie die Flexibilität der Bambusäste seiner Politik erheblich.

Für Verwunderung bei westlichen Beobachterinnen und Beobachtern sorgte auch Ende April eine Fotoausstellung im Militärgeschichtlichen Museum in Hanoi, welche durch den russischen Botschafter eröffnet wurde und die vietnamesisch-russischen Waffenbrüderschaft zelebrierte – wenige Wochen nach der Befreiung von Butscha.⁶

Denn die Brutalität des russischen Vorgehens wurde der Weltgemeinschaft spätestens mit der Aufdeckung der Gräueltaten von Butscha vor Augen geführt. Während man international mit verschärften Sanktionen gegenüber Russland reagierte und russische Diplomaten auswies, kündigte sich Anfang Juli überraschend der russische Außenminister *Lawrow* zu einem Besuch beim vietnamesischen Amtskollegen *Bui Thanh Son*, dem Premierminister *Pham Minh Chinh* sowie dem Generalsekretär *Nguyen Phu Trong* an. Anlass für den Besuch in Hanoi war die 10-jährige umfassende strategische Partnerschaft beider Länder. *Lawrow* betonte, dass Vietnam einer der verlässlichen und wichtigen Partner Russlands in der Asien-Pazifik-Region sei und als Brückenbauer für die weitere Zusammenarbeit mit ASEAN fungiere.⁷ Als beim Treffen mit Premierminister *Chinh* die

⁴ [Vietnam News \(2022\) Việt Nam calls for restraint in Ukraine-Russia conflict, ready to conduct citizen protection](#)

⁵ [Ministry of Foreign Affairs Vietnam \(2022\): Vietnamese, Russian foreign ministers hold phone talks on Ukraine situation](#)

⁶ <https://en.qdnd.vn/culture-sports/culture/milestones-over-time-photo-exhibition-takes-place-in-hanoi-540620>

⁷ [Ministry of Foreign Affairs Vietnam \(2022\): Russia always one of leading important partners of Viet Nam: Foreign Minister Bui Thanh Son](#)

„Ukraine Angelegenheit“ zur Sprache kam, dankte *Chinh* Russland für die Unterstützung bei der Evakuierung vietnamesischer Staatsbürger aus der Ukraine.

Darüber hinaus nahm Vietnam an den virtuellen *2nd ASEAN-Russia Consultations of High Representatives for Security Issues* am 22. August teil. Hier schlug Vietnams mächtiger Minister für Öffentliche Sicherheit *To Lam* vor, die Zusammenarbeit von Russland und ASEAN bei der Bewältigung traditioneller Sicherheitsfragen und neuer Herausforderungen im Kampf gegen Terrorismus und organisierte, grenzüberschreitende sowie Online Kriminalität zu verstärken. ASEAN und Russland sollten ihre fruchtbare Beziehung auf Basis gegenseitigen Respekts, Kooperation für gemeinsame Interessen und Frieden, Sicherheit und Entwicklung weiterführen und ausbauen.⁸

Die jüngsten Entwicklungen verstärken den Eindruck, dass Vietnam mit seiner „Bamboo Policy“ weiterhin keinesfalls bereit ist, sich gegen Russland zu positionieren: Bei der UN Resolution der Generalversammlung am 12. Oktober zur Nicht-Anerkennung der vier annektierten Regionen in der Ukraine enthielt sich Vietnam als einer von 35 Staaten erneut. Alle westlichen Appelle für eine Unterstützung der Resolution verhallten ungehört. Wie auch schon nach der Abstimmung zu Resolution ES-11/1 verzichteten reichweitenstarke vietnamesische Medien darauf, über das vietnamesische Abstimmungsverhalten zu berichten und zitierten lieber die Erläuterungen des vietnamesischen UN-Botschafters, die auf die Einhaltung völkerrechtlicher Grundprinzipien drangen ohne jedoch Russland namentlich zu kritisieren.

Vietnams Beziehungen zu Russland und die Berechnung des nationalen Interesses

Die Gründe, weshalb sich Vietnam mit einer klaren Positionierung hinsichtlich des Kriegs in der Ukraine so schwertut, sind vielschichtig. Zum einen sind hierbei die eingangs skizzierten Grundsätze der vietnamesischen Außenpolitik und die Strategie der „Bamboo Diplomacy“ anzuführen. Zum anderen darf die spezifische historische Bande zwischen Moskau und Hanoi nicht vergessen werden: Die materielle, politische und ideologische Unterstützung durch die Sowjetunion im „antiimperialistischen Befreiungskampf“ – erst gegen die Franzosen, dann gegen die Amerikaner – und die Blockzugehörigkeit im Kalten Krieg (der freilich in Vietnam alles andere als kalt war) ist im Land nicht vergessen und prägt auch zu einem gewissen Teil die Gegenwart: Russland als Nachfolgestaat der Sowjetunion ist das einzige ständige Mitglied im UN-Sicherheitsrat mit dem sich Vietnam nie in einer militärischen Auseinandersetzung befunden hat.

Die jahrzehntelange propagandistische Inszenierung der Sowjetunion als großer Bruder und Verbündeter sowie die Aus- und Fortbildung führender Kader aus Partei, Staat und Wirtschaft in den sozialistischen Sowjetrepubliken sind weiterhin wirkmächtig und erweisen sich prägend für eine verklärende Sicht auf das Russland von heute: dass Moskau nun der Aggressor sein soll und einen „imperialistischen“ Krieg vom Zaun gebrochen hat, ist für vor allem ältere Vietnamesen daher nur schwer nachvollziehbar. Die Parallele, dass die Ukraine nun wie einst Vietnam als „David“ einem scheinbar überlegenen „Goliath“ in einem gerechten Verteidigungskampf gegenübersteht, scheint nicht die dominierende Sichtweise zu sein.

Mangels repräsentativer Meinungsumfragen ist ein klares Stimmungsbild der vietnamesischen Bevölkerung nur schwer präzise nachzuzeichnen.⁹ Beobachtung und anekdotische Evidenz verleiten zu der Analyse, dass die öffentliche Meinung in Vietnam gespalten ist: Während die Jugend Vietnams überwiegend apolitisch und apathisch ist, fällt es der älteren Generation wegen der ideologischen Verbundenheit mit dem Vorgängerstaat

⁸ [Socialist Republic of Vietnam Government News \(2022\): Viet Nam attends 2nd ASEAN-Russia Consultations of High Representatives for Security Issues](#)

⁹ <https://thediplomat.com/2022/03/explaining-the-vietnamese-publics-mixed-responses-to-the-russia-ukraine-crisis/>

Sowjetunion schwerer, sich gegenüber Russland zu positionieren. Insbesondere auf Facebook, der beliebtesten Social Media Plattform in Vietnam, auf dem ein nicht staatlich-gelenkter (aber überwachter und sanktionierter) Diskurs stattfinden kann, gibt es sowohl Pro-Putin-Posts, als auch vehemente Kritik von politisch-gebildeten vietnamesischen „Netizens“ mit großer Reichweite. Interessierte Jugendliche, die sich zur Meinungsbildung auch auf die in Vietnam nutzbaren westlichen Medien stützen, haben tendenziell einen kritischen Blick auf Russlands Krieg in der Ukraine.

Als entscheidend für die Positionierung Vietnams im Ukraine-Krieg erweist sich jedoch das nationale Interesse. Die Kosten und Risiken eines Bruchs mit Russlands übersteigen bislang den damit verbundenen etwaigen Nutzen. Denn Russland mag hinsichtlich der Wirtschafts- und Handelsbeziehungen für Vietnam keine große Relevanz aufweisen, allerdings kommt Moskau eine entscheidende funktionale Rolle als Rüstungs- und Energiepartner zu. Nach dem Rückzug westlicher Firmen aus der Exploration und Förderung fossiler Rohstoffe im Südchinesischen Meer – die Gebietsansprüche Chinas stellen ein signifikantes Geschäftsrisiko dar – ist Russland zum wichtigsten Partner aufgestiegen. Ob Russland aber zukünftig gewillt und fähig sein wird, dieser Rolle weiterhin nachzukommen, sei dahingestellt. Bislang ist man aber weiter auf die Partnerschaft mit Moskau angewiesen. Aufgrund der zunehmenden Abhängigkeit Russlands von China wird man in Moskau perspektivisch allerdings weniger bereit sein, sich in einen Konflikt mit Peking zu begeben. Neben diesen politischen Gründen dürfte die Kooperation mit Moskau auch aufgrund der Sanktionsregime schwieriger aufrechtzuerhalten sein, sei es durch Einschränkungen im Zahlungsverkehr oder bei der Verfügbarkeit notwendiger Technik aus dem Westen.

Die größte Abhängigkeit und damit das größte Risiko besteht jedoch im Rüstungsbereich. Laut Angaben des *Stockholm International Peace Research Institutes* (SIPRI) ist Russland der mit Abstand wichtigste Rüstungspartner Vietnams. Mehr als 80% der Rüstungsexporte im Zeitraum 1995 bis 2021 bezog Hanoi von Moskau.¹⁰ Erst im Dezember 2021 wurde eine Vereinbarung über eine erweiterte militärisch-technische Kooperation zwischen Russland und Vietnam beschlossen.¹¹ Der Modernisierung vietnamesischer Streitkräfte kommt wegen der abschreckenden Wirkung gegenüber Peking im südchinesischen Meer eine große Bedeutung zu. Ein US-Waffenembargo gegen Vietnam wurde 2016 zwar aufgehoben, jedoch sind Waffenlieferungen aus den USA angesichts höherer Preise und der kritischen Menschenrechtslage in Vietnam unwahrscheinlich.¹² Nichtsdestotrotz ist der weitere Kauf russischer Waffen durch Vietnam aufgrund des Sanktionsregimes gegen Russland nicht nur mit finanziellen und technischen Herausforderungen sondern auch mit dem Risiko verbunden, direkt von US-Sanktionen betroffen zu werden. Deren potentielle Anwendung wurde 2017 durch den „Countering America’s Adversaries Through Sanctions Act“ (CAATSA) des US Kongresses beschlossen.¹³

Daher sind Anstrengungen Vietnams zu einer Diversifizierung der Waffenimporte weg von Russland bereits zu erkennen. Finanziell beschränkte Kapazitäten Hanois und die Notwendigkeit der Kompatibilität von Waffensystemen engen jedoch den Handlungsspielraum Vietnams ein. Solange die rüstungspolitische Abhängigkeit fortbesteht, wird man auf Grundlage des nationalen Interesses keine Abkehr von Russland vollziehen können und wollen. Dass man an einer Diversifizierung auch im Rüstungs- und Verteidigungsbereich interessiert ist (und auch Deutschland als potentiellen Partner sieht), wird in Hanoi offen kommuniziert. Anfang Dezember wird in Hanoi die *Viet Nam Defence Expo* stattfinden.

Vietnams beständiges Ringen um Neutralität stößt an seine Grenzen

Vietnam bekennt sich zwar immer wieder zu Multilateralismus, dem Völkerrecht und der regelbasierten internationalen Ordnung. So auch in den Statements des vietnamesischen

¹⁰ <https://armstrade.sipri.org/armstrade/page/values.php>

¹¹ [Grevatt, J. \(2021\) Vietnam Russia sign military-technical deal](#)

¹² <https://fulcrum.sg/will-vietnam-be-able-to-wean-itself-off-russian-arms/>

¹³ [Hutt, D. \(2022\): Russia-Vietnam ties put US in a sanctions dilemma](#)

UN-Botschafters im Kontext der Resolutionen ES-11/1 und ES-11/4 – ohne freilich entsprechende Konsequenzen für das Stimmverhalten zu ziehen. Das Bestreben der vietnamesischen Außenpolitik auch in Zeiten eines völkerrechtswidrigen Angriffskriegs mit globalen Implikationen neutral zu bleiben, trifft jedoch auf Rückfragen und auch Unverständnis westlicher Partner. Auch für Vietnams „Bamboo Diplomacy“ stellt der russische Angriffskrieg eine Zeitenwende dar: das beständige Ringen um Neutralität stößt an seine Grenzen.

Die Nicht-Positionierung Hanois wird dabei zunehmend als Parteinahme für Russland interpretiert; der Bambus ächzt. Eingedenk der historischen Bande mit Russland und solange die Abhängigkeiten insbesondere im Rüstungsbereich von Moskau fortbestehen, wird Hanoi um der Wahrung des nationalen Interesses willen nicht bereit sein, einen Bruch mit Moskau auch nur ansatzweise zu riskieren. Pragmatische Realpolitik kennzeichnet Vietnams Außenpolitik. Moralische Appelle erweisen sich daher bislang nicht als zielführend. Wenn Unterstützung bei dem Abbau bestehender Abhängigkeiten geleistet wird, kann sich der Bambus auch in eine andere Richtung biegen. Doch sollte man sich keinen Illusionen hingeben: Bigsamkeit und Flexibilität werden auch zukünftig die Charakteristika der vietnamesischen Außenpolitik in einem sich verändernden und zunehmend unsicheren geopolitischen Umfeld sein.

Konrad-Adenauer-Stiftung e. V.

Florian C. Feyerabend
Leiter Auslandsbüro Vietnam
Europäische und Internationale Zusammenarbeit
www.kas.de

florian.feyerabend@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>)