

Saskia Hieber

Chinas globale Strategie: Die Dimensionen der Seidenstraßeninitiative

Einleitung

Ein Instrument um Elemente der chinesischen Außen- und Sicherheitspolitik zu untersuchen, ist die Neue Seidenstraßeninitiative, auch »OBOR« (One Belt, One Road) und später »BRI« (Belt and Road Initiative) genannt. Hierbei handelt es sich um eine Vielzahl von Initiativen, Investitionen und Programmen, die von laufenden Infrastruktur- und Energieprojekten über strategische und wirtschaftliche Korridore bis zu Zukunftsvisionen reichen. Hierdurch entsteht eine dreidimensionale Seidenstraße, die weit über die alten Handelswege zwischen Asien und Europa hinausgeht: Die erste Dimension, die Horizontale besteht aus den Handels- und Schifffahrtswegen, die China nicht nur mit Europa, sondern mit fast allen Schwellen- und Industrieländern verbindet. Mitzudenken sind in dieser ersten Dimension neue Routen und Investitionsmöglichkeiten, die sich durch die Klimaveränderung ergeben, wie beispielsweise die »Nordostpassage« um Russland. Zur zweiten Dimension gehört Chinas Politik, die Versorgungssicherheit mit Rohstoffen, insbesondere Energie, sprichwörtlich vertikal, in der Erde bzw. unter dem Meeresboden, weltweit mit Konzessionen und Projekten zu erhöhen. Die dritte Dimension bildet vertikales Engagement in die andere Richtung ab: Chinas Weltraum- und Raketenprogramm. Damit verbunden ist der Wettlauf um die Kontrolle über Datenströme und Kommunikationswege und die Hoheit über neue technische Standards. Schließlich investiert China nicht nur in das »schwarze Gold« von gestern, Öl, sondern in das digitale Gold der Zukunft: Daten und die damit verbundene Technik. Der Ausbau der Satellitentechnologie und entsprechende Entwicklungsprogramme genießen hohe Priorität. Die dritte Dimension der Seidenstraßeninitiative liegt somit im Weltall.

Beijing Consensus?

Die Entwicklung Chinas stellt die Welt vor neue Herausforderungen. Die Volksrepublik hat sich zu einer globalen Wirtschaftssupermacht entwickelt, repräsentiert den größten, wenn auch nicht durchgängig offenen Markt der Welt und investiert Rekordsummen sowohl in Industrieländern, als auch in Entwicklungsregionen. Gleichzeitig hat China, das an der Schwelle zur globalen Supermacht steht, Militär und Sicherheitskräfte modernisiert und baut seine Militärpräsenz in der Region und den Überwachungsdruck gegenüber Minderheiten im Land aus. Zusätzlich ist eine Re-Ideologisie-

rung zu beobachten, die dazu dient, die Verbindung verschiedener Gruppen in Gesellschaft, Wirtschaft und Kultur zur Politik, bzw. zur Kommunistischen Partei Chinas zu stärken. Insgesamt geht es um die Frage, ob die nächste Supermacht China ein verlässlicher Partner ist, oder sein Machtstreben zu neuen Konfrontationen führt. Sicher ist: China fordert mehr Mitsprache und Entscheidungsgewalt in den bislang vom »Westen« dominierten internationalen Institutionen. Darüber hinaus prägt es regionale Politik durch eigene, neu geschaffene Initiativen, wie die Asiatische Infrastrukturinvestitionsbank AIIB, und die Asiatische Regionale Wirtschaftspartnerschaft RCEP (Regional Comprehensive Economic Partnership).

Der Princeton-Professor G. John Ikenberry beschrieb den Aufstieg Chinas als eines der großen Dramen des 21. Jahrhunderts und analysierte, ob China die bestehende Weltordnung stützt oder ändert.¹ Verschiebungen in der U.S. Handels- und Sicherheitspolitik und eine Erosion der amerikanischen Machtposition schaffen China die Gelegenheit das restliche Asien und die gesamte Welt herauszufordern. Immer selbstbewusster formuliert und verteidigt die Regierung in Peking chinesische Interessen. Ungeachtet einer schwächeren Wirtschaftsentwicklung wächst Chinas Einfluss. Autoritarismus und staatlich gelenkte Entwicklungsmodele fordern westliche Normen heraus. Auch aus anderen Staaten Asiens ist Kritik an der bisherigen ›global governance‹ zu hören. Der Westen macht nur 12% der Weltbevölkerung aus und habe keine moralische Superiorität, die seine internationale Dominanz rechtfertigen würde. Die Welt ändert sich, der Einfluss des Westens nimmt ab. Der Ausschluss von China und anderer Staaten, mit der Begründung, sie seien nicht demokratisch, sei nicht haltbar, so Singapurs ehemaliger Chefdiplomat Professor Kishore Mahbubani.²

Die Erosion der amerikanischen Machtposition und der wirtschaftliche (Finanzkrise) und politische (Irakkrieg) Legitimitätsverlust des Westens schaffen Nischen für China, eigene Interessen verstärkt zu verfolgen und durchzusetzen. Nicht nur China, auch andere asiatische Erfolgsmodelle entwickelten sich jenseits einer westlich definierten, freiheitlich-demokratischen Grundordnung. Die Finanz- und Wirtschaftskrise von 2008/09 hat weltweit Industrien und Kapital geschädigt und zum Bedeutungsverlust westlicher Institutionen und Modelle beigetragen. Aber in Zukunft werden es China (und andere asiatische Volkswirtschaften) sein, die die nächste internationale Wirtschaftskrise verursachen, oder verhindern. Darüber hinaus ist zu fragen, ob der Aufstieg Chinas unausweichlich zur Konfrontation mit der alten Supermacht, den USA, führt. Militärische Spannungen und Handelskonflikte beeinträchtigen zumindest die Sicherheit der asiatischen Region, wenn nicht des internationalen Systems. Aufsehen erregte Xi Jinping 2017, der als erster chinesischer Präsident auf dem Weltwirtschaftsforum in Davos sprach und China als Verteidiger der Globalisierung und des

1 G. John Ikenberry, »The Rise of China and the Future of the West« in: Foreign Affairs, January/February 2008, 23.

2 Kishore Mahbubani, »The New Asian Hemisphere. The Irresistible Shift of Global Power to the East« in Public Affairs, 128, 242.

Freihandels, sowie als Ausgleich gegen in Washington entstehende Unsicherheiten präsentierte.³

Die Wahrnehmung, dass China westlich geprägte und dominierte politische und wirtschaftliche Ordnungsvorstellungen herausfordere, dass China eigene Ordnungsvorstellungen durchsetze und einen neuen »Beijing-Consensus« dem alten »Washington-Consensus«, der amerikanisch dominierten Sicherheitsarchitektur entgegenstelle, greift allerdings zu kurz. Im Verhältnis zu China beobachten wir Machtverschiebungen. Die Volksrepublik investiert politisches und wirtschaftliches Kapital strategisch, um Freiräume zu besetzen und sich sowohl in der Nachbarschaft, als auch international ein prosperierendes und den eigenen Interessen zugewandtes oder sogar verpflichtetes Umfeld zu schaffen. Aber Beijing scheint sein Entwicklungsmodell nicht zu exportieren oder Investitionszusagen an die Erfüllung politischer Standards zu knüpfen. Vielmehr ist es ein Vorwurf Richtung Amerika und Europa, durch (militärische) Interventionen Instabilität zu schaffen und durch eine konditionierte Investitions- und Hilfspolitik Entwicklung zu behindern oder zu verlangsamen. China etabliert vielmehr parallele und alternierende Institutionen und Initiativen, die helfen, eigene Interessen zu verfolgen, Nachbarregionen und die Schwellenländer der Welt zu entwickeln und mit Infrastruktur zu versorgen und Industrieregionen zu verbinden.

Mit der Betrachtung Chinas ist außerdem die Frage nach der Stabilität und Zukunftsfähigkeit autoritärer Systeme und Regime verbunden. Die westlichen Forderungen nach mehr Demokratie, Freiheitlichkeit und Verbesserung der Menschenrechtssituation scheinen an Chinas Erfolgsgeschichte abzuprallen und werden nicht nur von der Politik als unberechtigte Einmischung in innere Angelegenheiten wahrgenommen. Verstimmmungen entzünden sich im Dialog mit China nicht nur an der Weigerung, Tibet oder die Situation der Uighuren in der Nordwestprovinz Xinjiang zu erörtern, sondern auch an der geographischen Definition chinesischen Gebietes und der Frage, was zu den territorialen Gewässern Chinas gehört. Politik und weite Teile der Gesellschaft sehen beispielsweise das Südchinesische Meer selbstverständlich als chinesisch an.

Seidenstraßen des 21. Jahrhunderts

Ein Pfeiler der chinesischen Zukunftsstrategie ist die neue Seidenstraßeninitiative, die auf regionaler Ebene das weniger entwickelte Nord- und Westchina mit Zentralasien verbindet und auf internationaler Ebene Wirtschaftskorridore von Ostasien nach Europa und Afrika und in der anderen Richtung über den Pazifik schafft.⁴ »One Belt, one Road« (OBOR) oder »Belt and Road Initiative« (BRI) ist ein gigantischer Investitionsrahmen um eine insgesamt vierstellige Milliardensumme, der die Welt mit Infrastruktur

3 Xi Jinping, »Jointly Shoulder Responsibility of Our Times, Promote Global Growth«, Keynote Speech at the World Economic Forum in 2017, Beijing, http://www.china.org.cn/no_de_7247529/content_40569136.htm (zuletzt aufgerufen am 4.10.2018).

4 The State Council Information Office of the People's Republic of China (2015): The Belt and Road Initiative, Beijing, <http://english.gov.cn/beltAndRoad/> (zuletzt aufgerufen am 4.10.2018).

und Entwicklung versorgen soll. Als Donald Trump das transpazifische Handelsabkommen TPP (das China ausschloss) strich, hatte China Alternativen in Form von Freihandels- und Investitionsabkommen nicht nur in der Schublade, sondern bereits in der Praxis umgesetzt. Die Seidenstraßeninitiative ist in ihren geographischen und wirtschaftlichen Kategorien auch ein Abbild des neuen chinesischen Selbstbewusstseins.

Die unterschiedlichen Bezeichnungen und Dimensionen der chinesischen Seidenstraßeninitiative weisen auf die Bedeutung und den großen Umfang hin. Mit »Belt«, dem Gürtel, werden mehrere Wirtschaftskorridore bezeichnet, die China durch Zentralasien und Russland mit Europa, durch Westasien mit dem Mittelmeer, China mit Südostasien und Südasien, aber auch insgesamt Ostasien Richtung Westen mit Afrika und ostwärts mit Lateinamerika verbinden. Mit »Road«, Straße, sind die entsprechenden Seeverkehrswägen gemeint. Chinas Seidenstraßeninitiative, 2015 implementiert, soll ein Handels- und Infrastrukturnetzwerk über 60 Länder spannen und ein Drittel der Weltwirtschaftsleistung liefern.

Die neuen Seidenstraßennetzwerke sollen nicht nur dem Austausch von Waren, Rohstoffen und Dienstleistungen dienen, sondern auch der Kommunikation und dem Transport von Daten. Dies ist zwingend, da die Weltwirtschaft des 21. Jahrhunderts ohne digitale Dimensionen nicht funktioniert. Chinesische Firmen bauen nicht nur Straßen, Eisenbahnlinien und Kraftwerke, sie verlegen auch Pipelines und Kabel. Produzenten und Betreiber von Kabelnetzwerken und Kommunikationssatelliten, also chinesische Institutionen und Unternehmen, verfügen damit über Möglichkeiten den Datenverkehr zu kontrollieren und zukünftige technische Standards zu setzen. Die Rohstoffindustrie und die Energiewirtschaft erfordern viel Erfahrung und Kapital und bergen hohe Risiken. Der Vorwurf, China eigne sich rücksichtslos Bergbaukonzessionen an ist nur bedingt zu halten. Die Volksrepublik hat als relativ junger Akteur in der internationalen Energieindustrie eine steile Lernkurve und bietet inzwischen selbst Hochleistungsfördertechnologie an, bezahlte aber erheblich Lehrgeld. Schließlich sollen die Seidenstraßenkorridore nicht nur Industrie und Wirtschaft dienen, sondern auch kulturellen Austausch und Tourismus fördern. China möchte Kulturzentren entlang der verschiedenen Seidenstraßen errichten und zukünftig visa-freies Reisen ermöglichen.⁵

Differenzebenen der Seidenstraßenpolitik

Wirtschafts- und sicherheitspolitisch ist die Seidenstraßenpolitik auf drei Ebenen ange-siedelt: Auf der ersten, der lokalen oder innerchinesischen Ebene, sollen abgelegene Gebiete im wüstenartigen Norden und Westen Chinas entwickelt und angebunden werden. Infrastrukturausbau gilt als ein Schlüssel zum Erfolg. Gleichzeitig wird erwartet, dass die Verbesserung der Lebensbedingungen und der Ausbildungs- und Arbeits-

5 The State Council Information Office of the People's Republic of China (2015): The Belt and Road Initiative, Beijing, <http://english.gov.cn/beltAndRoad/> (zuletzt aufgerufen am 4.10.2018).

möglichkeiten auf dem Land das soziale Ungleichgewicht und Spannungen zwischen Minderheiten (z.B. Uiguren, Kasachen) und Han-Chinesen in den Rand- und Grenzgebieten mindert. Die Benachteiligung der Uiguren in Xinjiang hatte zu Protesten, Aufständen und auch terroristischen Anschlägen geführt, wodurch die Repression durch chinesische Behörden und Sicherheitskräfte weiter zunahm. Internationale Organisationen weisen die Unterdrückung von (ethnischen) Minderheiten in China nach.⁶

Auf der zweiten Ebene, in der Nachbarregion, hofft China insbesondere Zentralasien handels- und transporttechnisch ein- und anzubinden und damit auch die keineswegs gesicherte politische Stabilität in den ehemaligen asiatischen Sowjetrepubliken zu stärken. Außerdem geht es darum, neue Märkte zu erschließen. Das Ende der Sowjetunion hat in Zentralasien ethnische und religiöse Spannungen wieder aufflammen lassen. Teilweise war die öffentliche Ordnung nicht aufrecht zu erhalten. Die Versorgungslage, die wirtschaftliche Situation und insbesondere der Zustand der Verkehrs- und Kommunikationsnetze verschlechterten sich auch durch den Diebstahl von Metall in Form von Kabeln, Leitungen und Rohren. China hat ausreichend Kapazität im Bau-sektor um Eisenbahnlinien, Pipelines und Straßen (wieder) aufzubauen. Der leichte wirtschaftliche Abschwung und das abflauende Wirtschaftswachstum in China seit 2015 führten zu Überkapazitäten an Material und Arbeitskraft, insbesondere im Stahlsektor. Die chinesische Regierung hofft, durch das Seidenstraßenprogramm auch schwächelnde chinesische Firmen zu stützen und diese Überkapazitäten abzubauen, bzw. zu exportieren. Auf dieser zweiten Ebene, in der asiatischen Region, verfolgt die chinesische Regierung weitere Interessen: Die Beziehungen zu den Staaten Südostasiens und Südasiens zu verbessern, aber gleichzeitig durch Transportwege, Pipelines oder dem Bau von Häfen in Myanmar, Bangladesch und Pakistan einen Zugang zum Indischen Ozean und zum Arabischen Meer zu sichern. Im Falle Myanmars sollen Transportalternativen Richtung Südwestchina geschaffen werden, um den strategischen Flaschenhals der Straße von Malakka umgehen zu können. In Chinas bergigem Süden verfolgt die Regierung ehrgeizige und kostspielige Straßenbaumaßnahmen.

Auf der dritten, der internationalen Ebene, baut die chinesische Regierung eigene Entwicklungsprinzipien und wirtschaftliche Kooperation auf einer »win-win«-Basis aus. Gleichzeitig wird betont, sich nicht in die inneren Angelegenheiten eines anderen Landes einzumischen und jegliche Intervention abzulehnen. Außenpolitisch tritt China auf globaler Ebene bisher zurückhaltend auf, beispielsweise im Sicherheitsrat der Vereinten Nationen und beteiligt sich intensiv an UN-Hilfs- und Friedensmissionen. Allerdings hat China auch angekündigt, seine Interessen durchzusetzen. Das betrifft nicht nur Meeresgebiete um China, sondern auch »neue« Regionen, in denen China seinen politischen und wirtschaftlichen Einfluss stärkt, beispielsweise die Polarmeere und die Arktis. Ganz überraschend kommt das nicht. Ein bereits 2003 veröffentlichtes Regierungsweißpapier statiert, dass China seine Auslandsinvestitionen in mineralische

6 Human Rights Watch (2018): China: Massive Crackdown in Muslim Region, 9 September 2018, <https://www.hrw.org/news/2018/09/09/china-massive-crackdown-muslim-region>

Ressourcen ausbauen und schützen wird.⁷ Chinesische Firmen planen und bauen Eisenbahnlinien, Straßen, Häfen, Energienetze und Logistikzentren in Asien, im südlichen Afrika, in Osteuropa und in Lateinamerika. Auch finanzpolitische Interessen spielen eine Rolle. Die chinesische Regierung möchte ihre Währung besser international platzieren und als Alternative am Kapitalmarkt und im Zahlungsverkehr anbieten. Das funktioniert am besten über eigene, neu ausgebaute Wirtschafts- und Handelswege. Die Iran-Sanktionen und das Bestreben, in Yuan zu fakturieren, um Ölimporte dollarunabhängig zu machen und die eigene Währung im Ausland zu deponieren, haben diese Entwicklung befördert.

Grenzen der Kooperation: Chinas »territoriale Gewässer«

Die chinesische Regierung betont ihre kooperativ ausgelegte, freundschaftliche und zukunftsorientierte Außenpolitik. »Win-Win« ist der viel strapazierte Standard der chinesischen Außen- und Wirtschaftsbeziehungen. Grundsätzlich ist der Volksrepublik allerdings eine unabhängige, eigenständige Außenpolitik wichtig. China ist keineswegs immer bereit, die Statuten Internationaler Organisationen anzuerkennen. Die Grenzen der Kooperation mit anderen Staaten sind schnell erreicht, sobald die chinesische Regierung nationalen Interessen berührt sieht und das betrifft insbesondere Chinas Küstengewässer. Chinas Definition von und Anspruch auf seine ›territorialen Gewässer‹ kollidiert regelmäßig mit internationalen Normen. Dies resultiert in Territorialdisputen mit Nachbarstaaten. China konfrontiert Japan mit seinem Anspruch auf eine kleine Inselgruppe im Ostchinesischen Meer, die Diaoyu- oder Senkakuinseln, die unter japanischer Verwaltung stehen. Peking setzt kleine südostasiatische Nachbarstaaten politisch, wirtschaftlich und militärisch unter Druck. Dies führt gerade in Südostasien zu Kritik an Chinas Großmachtpolitik. Im Fokus stehen hier nicht nur die Ausbreitung der chinesischen Marinepräsenz, sondern auch die erheblichen Verbindlichkeiten gegenüber China, sprich Schulden, die durch Kredite für die Großprojekte der Seidenstraßeninitiative entstehen. Im südchinesischen Meer führt China Territorialdispute mit anderen Anrainern (Vietnam, den Philippinen, Malaysia und dem Sultanat Brunei), hat Inseln und Riffe besetzt und baut diese massiv aus. Der militärische Ausbau beinhaltet Flugpisten und Raketen(abwehr)stationen. Die infrastrukturelle und militärische Befestigung von Inseln und die damit verbundene Zerstörung von Riffen wirft insbesondere im südlichen Teil, um die Spratly Inseln, nicht nur völkerrechtliche, bzw. seerechtliche, sondern auch ökologische Probleme auf. Die Zerstörung der Lebenswelt sensibler Tropenriffe ist unumkehrbar.

Das internationale Seerecht, UNCLOS, United Nations Convention on the Law of the Sea, definiert, welche Rechte Staaten in ihrer 12-Seemeilenzone haben und unter welchen Bedingungen Ansprüche auf und um die 200-Seemeilen Exklusive Wirt-

⁷ The State Council Information Office of the People's Republic of China: China's Policy on Mineral Resources, Government White Paper, Beijing 2003, <http://www.china.org.cn/e-white/20031223/index.htm> (zuletzt aufgerufen am 4.10.2018).

schaftszone (EEZ) erhoben werden können.⁸ Zu diesen Bedingungen gehört beispielsweise, dass Inseln wirklich Inseln sind, Land über Wasser, und auf ihnen ganzjährig wirtschaftliches Handeln und menschliches Leben möglich ist. Auf viele Sandbänke und Riffe im Südchinesischen Meer trifft dies nicht zu. Ungeachtet dessen beansprucht China das gesamte Südchinesische Meer, verweist auf historische, dokumentierte Rechte und gibt vor, durch seine Präsenz die Sicherheit von Seegebieten zu schützen. Zweifellos hilft die militärische Präsenz chinesischer Einheiten und Schiffe, die Piraterie aus diesen Seegebieten zu verdrängen, sie ist allerdings genauso geeignet, die Durchfahrt etwa amerikanischer Schiffe zu behindern.

Das Südchinesische Meer ist Teil der »Maritimen Seidenstraße des 21. Jahrhunderts« und besitzt dadurch große wirtschafts- und sicherheitspolitische Bedeutung. Strategisch entscheidend gelegen auf dem Weg zwischen der Straße von Malakka und den Häfen der ölexportabhängigen und exportorientierten großen asiatischen Volkswirtschaften durchziehen bedeutende Schiffahrtsrouten dieses ostasiatische Gewässer. 30% des Welthandels und über 70% der Ölexporte aus dem Persischen Golf laufen durch das Südchinesische Meer.⁹ Die offizielle Politik ist beispielsweise einem Weißpapier des Staatsrats zum Südchinesischen Meer zu entnehmen.¹⁰ Peking behauptet andere Mächte hätten im Südchinesischen Meer illegal chinesische Inseln und Riffe besetzt. Der Inselstreit im Südchinesischen Meer eskalierte 2013 und 2016 als die Regierung der Philippinen die illegale Besetzung von Inseln durch die Volksrepublik China vor den Ständigen Schiedshof (PCA, Permanent Court of Arbitration) in Den Haag brachte.¹¹ Der Schiedshof befand, Chinas historische Ansprüche seien nicht haltbar, China besetze Inseln und verletze Souveränitätsrechte der Philippinen. Die Konstruktion künstlicher Inseln verursache schwere ökologische Schäden und verletze die Obligationen eines Mitgliedsstaates während eines Verfahrens. Die gestrichelte Linie, die auf chinesischen Karten das Südchinesische Meer umfasst, habe keine rechtliche Grundlage. Sandbänke und Niedrigwasserriffe generierten keinen Anspruch auf eine exklusive 200-Seemeilen Wirtschaftszone.

China ist Vertragspartei des Schiedshofs, hat sich aber am Verfahren nicht beteiligt, keine Delegation entsandt und dem Den Haager Hof in diesem Fall die Zuständigkeit und Legitimität abgesprochen. Stattdessen hat die Volksrepublik Chinas territoriale Souveränität und seine maritimen Rechte und Interessen im Südchinesischen Meer be-

8 United Nations Convention on the Law of the Sea (1982), Articles 55–75, Article 121, http://www.un.org/Depts/los/convention_agreements/convention_overview_convention.htm (zuletzt aufgerufen am 4.10.2018).

9 EIA, U.S. Energy Information Administration, Today in Energy, 27 August 2018, <https://www.eia.gov/todayinenergy/detail.php?id=36952> (zuletzt aufgerufen am 4.10.2018).

10 The State Council Information Office of the People's Republic of China, »China's Policy on the South China Sea Issue«, Chapter V, Beijing, 13 July 2016, http://www.china.org.cn/government/whitepaper/2016-07/13/content_38869813.htm (zuletzt aufgerufen am 4.10.2018).

11 Permanent Court of Arbitration, »The South China Sea Arbitration« (The Republic of Philippines v. the Peoples Republic of China), <https://pca-cpa.org/en/cases/7/> (zuletzt aufgerufen am 4.10.2018).

tont.¹² Chinas Regierungsdokumente und der Ausbau maritimer Präsenz zeigen wenig Raum für Konzessionen und lassen eine Tendenz zu Eskalation erkennen. Darüber hinaus ist zu befürchten, dass China diesen Inseldisput bereits für sich entschieden hat. Die internationale Gemeinschaft hält sich mehrheitlich aus dem Regionalkonflikt heraus, die führenden Großmächte, insbesondere die USA, werden nicht eingreifen. China erklärt, seine territoriale Souveränität streng zu schützen, die Inseln seien chinesisches Land, eigenes Territorium, und fallen nicht unter das Internationale Seerecht UNCLOS.

Im Südchinesischen Meer geht es nicht nur um die Internationalen Seefahrtsrouten (Sea Lines of Communication), Gebietsansprüche und Durchfahrtsrechte, um Fischereirechte und um Öl- und Gasvorkommen. Es geht um ein weiteres Multimillionengeschäft, Tourismus. Die Aussicht, Urlaub machen zu können in einem Tropenparadies das zum eigenen Land gehört, finden viele Chinesen attraktiv. Damit verbunden ist eine zunächst schwer greifbare gesellschaftspolitische Kategorie, die allerdings das Potential hat, erheblichen innenpolitischen Druck zu erzeugen und chinesische Politiker auf regionaler und zentralstaatlicher Ebene zu Handlungen zwingen kann: Nationalstolz, Nationalismus, Patriotismus. Solange chinesische Karten das Südchinesische Meer mit einer gestrichelten roten Linie zum eigenen Territorium rechnen und die Bevölkerung mehrheitlich der Meinung ist, das Südchinesische Meer sei selbstverständlich chinesisch, werden Politiker, die eine weniger konfrontative Haltung im Inselstreit anstreben, wenig Rückhalt haben. In Südostasien zeigt sich also, dass Zweifel an Chinas vorgeblich kooperativer, allen zum Vorteil gereichender Außenpolitik berechtigt sind.

Kritik an der Seidenstraßeninitiative

Die Kritik an manchen Großprojekten (»Road to nowhere«) verbindet sich mit Fragen nach der Wirtschaftlichkeit, der Finanzierung und der sinnvollen Verkehrsanbindung¹³. Es wurden Straßen oder Brücken ohne Anbindung gebaut. Gerade kleine oder ärmere Länder sind mit der Finanzierung großer Infrastrukturprojekte überfordert und laufen in eine Schuldenfalle.¹⁴ Das bedeutet: Bauvorhaben sind zu groß projektiert, die Finanzierung aufgeblasen und die Rückzahlung von Krediten fraglich. Laos, Pakistan, Sri Lanka, oder Montenegro befinden sich beispielsweise in einer solchen Situation. Auch bereits hochverschuldete Entwicklungsländer sehen sich dieser Gefahr gegenüber.

12 Ministry of Foreign Affairs of the People's Republic of China (2016), Statement of the Government of the People's Republic of China on China's territorial Sovereignty and Maritime Rights and Interests in the South China Sea, Beijing, online: http://www.fmprc.gov.cn/mfa_eng/zxxx_662805/t1379493.shtml (zuletzt aufgerufen am 4.10.2018).

13 Siehe beispielsweise das Straßenprojekt, die Küste Montenegros mit Serbien zu verbinden: Reuters 16. Juli 2018, »Chinese Highway to nowhere«, online: <https://www.reuters.com/article/us-china-silkroad-europe-montenegro-insi/chinese-highway-to-nowhere-haunts-montenegro-idUSKBN1K60QX> (zuletzt aufgerufen am 4.10.2018).

14 The Economist: »Can't pay. China's 'debt-trap diplomacy'«, September 8th, 2018, p.44.

Darüber hinaus haben chinesische Investitionszusagen das Potential, Europa zu spalten und ost- und südeuropäische Partner der EU zu entfremden. Griechenland und Polen haben europäische Stellungnahmen zur Menschenrechtslage in China unterbunden. Weitere Kritikpunkte beinhalten Fragen nach der Einhaltung von Umweltschutzbestimmungen, sozialer Verträglichkeit, möglicher Korruption und den Ausschreibungsmodalitäten, insbesondere bei Mega-Verkehrsprojekten. Auftragsnehmer und Kreditgeber sind meist chinesische Unternehmen und Banken. Allerdings leiden auch sie unter kollidierenden Planungen und ausfallenden Krediten. Insgesamt wurden und werden unter dem Mantel der ›Seidenstraße des 21. Jahrhunderts‹ auch Projekte vereint, deren Durchführung schon länger geplant war, die also nicht originär der neuen Wirtschaftsoffensive des chinesischen Staatspräsidenten Xi Jinping verbunden sind. Das Mantra ›Seidenstraße‹ allerdings ist massiv: Chinesische Provinzen und Unternehmen sind angehalten, sich mit eigenen Initiativen in das große Programm einzubringen. Dies könnte zu weiteren Großprojekten führen, die durch Planungsmängel und Finanzierungslücken chinesische Firmen und Banken in Schieflage bringen. Die Hochwachstumsphase ist vorbei, Chinas Wirtschaft wird umgebaut. Der Niedriglohnsektor wandert ins billigere Ausland. Die Ausgaben für Infrastruktur in China werden gekürzt. Die Gründe: Der Bedarf an neuen Flughäfen, Straßen und Eisenbahnlinien wächst nicht mehr so stark bisher. Chinas Kommunen sind verschuldet und das Urbanisierungsprogramm, die Umsiedlung von Landbewohnern in Städte, wurde gebremst. Auch in China verstehen Menschen ohne Arbeit oder angesichts steigender Kosten und geringer Löhne nicht, warum zweistellige Milliardensummen im Ausland investiert werden, wenn soziale Belange, beispielsweise der Ausbau des Gesundheitssystems dringender werden.

Sicherlich resultieren große Infrastrukturmaßnahmen in einen größeren politischen und wirtschaftlichen Einfluss Chinas in der asiatischen Region und auf der Südhalbkugel. Es ist allerdings auch zu beachten, dass gerade ärmere und küstenferne Länder vom Ausbau von Verkehrsnetzen und von der Anbindung an Transportwege profitieren und einen besseren Zugang zumindest zu regionalen Märkten erhalten. Entwicklungsländer in Asien und im Pazifik müssten jährlich über 500 Mrd US-Dollar (von weltweit über 800 Mrd US-Dollar) in ihre Infrastruktur investieren, um ein Abschwächen des Wirtschaftswachstums zu verhindern.¹⁵ Es handelt sich hier um sehr bevölkerungsreiche Länder, die sich eine Wirtschaftsflaute (noch) nicht leisten können.

Die chinesische Regierung betont, dass die »Belt and Road«-Initiative inklusiv angelegt ist, und nicht exklusiv, wie es das geplante transpazifische Abkommen TTP (ohne China) war. Die Seidenstraßen des 21. Jahrhunderts seien offen für alle Nationen und nicht eingeschränkt durch die geographische Lage.¹⁶ Das strategische Ziel, den ei-

¹⁵ Fernanda Ruis-Nunez / Wei Zhichao, *Infrastructure Investment Demands in Emerging Markets and Developing Economies*, Washington, D.C.: The World Bank 2018, Policy Research Working Paper, 7414, 10, <http://documents.worldbank.org/curated/en/141021468190774181/pdf/WPS7414.pdf> (zuletzt aufgerufen am 4.10.2018).

¹⁶ The State Council Information Office of the People's Republic of China, The Belt and Road Initiative, Beijing 2016, <http://english.gov.cn/beltAndRoad/> (zuletzt aufgerufen am 4.10.2018).

genen Einfluss weltweit zu stärken ist impliziert. Chinesische Projekte und im Zusammenhang mit der Seidenstraßeninitiative gewinnen an Anziehungskraft. Die Asiatische Infrastruktur-Investitionsbank AIIB, ursprünglich nur als Institution mit chinesischem Kapital und Pekings Veto ausgestattet, zählt 57 Länder, einige auch aus Europa, zu ihren Gründungsmitgliedern – ungeachtet amerikanischer Versuche, dieses Engagement zu bremsen.¹⁷

Richtung Europa verbinden beispielsweise Schienenwege China mit Spanien. Die Stadt und der Hafen Duisburg profitieren von dieser Entwicklung. Frachtaufkommen und Handelsvolumen wachsen, Arbeitsplätze entstehen. Chinesische Betreiber modernisieren Häfen in Südeuropa und bauen Eisenbahnen über die Berge des Balkans. Die Folge ist, dass gegenwärtig nicht gleich die Einheit Europas auf dem Spiel steht, aber die Einhaltung und Verfechtung einheitlicher europäischer Regelwerke und Normen nicht mehr selbstverständlich ist. Südosteuropäische Regierungen vermeiden es, chinesische Investoren zu verschrecken. So bleibt der Konflikt im Südchinesischen Meer unkommentiert und, wie erwähnt, die Thematisierung der Menschenrechtslage in China lauwarm. Mit dem 16plus1 Forum, einer Partnerschaft mit osteuropäischen Staaten, hat die chinesische Regierung allerdings ein Instrument geschaffen, das durchaus das Potential hat, die EU zu spalten. 16plus1 gilt als osteuropäischer Brückenkopf der Seidenstraßeninitiative und zielt auf Nicht-EU Mitglieder, bzw. neue und kleine osteuropäische EU-Länder ab. Die Außenpolitik osteuropäischer Staaten gegenüber China lässt Defizite erkennen in der Abbildung gemeinsamer Normen und Regeln der EU.¹⁸ China hat insbesondere in Bosnien, Serbien, Tschechien, Rumänien und Montenegro Milliardenbeträge investiert.

Eine weitere, kritische Frage ist, ob China bewusst in schwache Volkswirtschaften investiert und instabile politische Systeme ausnutzt. Die Situation in Pakistan oder Bangladesch mag diese Beobachtung stützen. Noch gleicht der Hafen Gwadar in der Wüste Südwest-Pakistans gelegen, keineswegs einem internationalen Business-Zentrum. Doch die Grenze zu Iran ist nahe und die Arabischen Emirate liegen gegenüber der Arabischen See. Gwadar hat strategisches Potential und eine militärische Bedeutung. Anschlüsse an die Energieressourcen in Zentralasien erfordern den Ausbau der Pipelines und Verkehrswege in Nord-Süd-Richtung. Darüber hinaus kann Südasien mit Energieproduzenten im Nahen Osten verbunden werden. Im Zentrum dieser Routen liegt der Hafen Gwadar. Strategische Visionen können sich auszahlen.

Hafenprojekte in Bangladesch und Namibia liegen noch entfernt von existierenden Schiffahrtsrouten und Handelszentren. Doch die Volkswirtschaften in Südasien und im südlichen Afrika wachsen. Damit verlagern sich Marktstrukturen und auch Ver-

¹⁷ Yang Hai (2016): »The Asian Infrastructure Investment Bank and Status-Seeking: China's Foray into Global Economic Governance« in: *Chinese Political Science Review*, 1 (2016), pp. 754–778: 776.

¹⁸ European Parliamentary Research Service (2017), »China, the 16+1 cooperation format and the EU«, online: http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/ATAG/2017/599313/EPRS_ATA%282017%29599313_EN.pdf (zuletzt aufgerufen: 4.10.2018).

kehrswege. Bildet diese Investitionspolitik legitime ökonomische Interessen ab, oder zeigt sich eine offensive und aggressive Ressourcensicherung? Eine weitere Frage ist die militärische Nutzbarkeit und Nutzung chinesischer Bauprojekte im Ausland. Militärexperten allerdings weisen darauf hin, dass landgestützte Überseebasen nicht unbedingt das beste Instrument sind, um zukünftige Verteidigungs- und Sicherheitsinteressen zu schützen.¹⁹ Sie sind teuer, müssen versorgt und geschützt werden und schüren das Misstrauen der Nachbarstaaten. Moderne Überwachungstechnik und eine hoch-seefähige Marine mit großer Reichweite scheinen zukunftsträchtiger. Dennoch: China baut ein Netz strategischer Partnerschaften auf, die auch seinen militärischen Interessen dienen. Die Anreihung chinesischer Überseehäfen kann sich in beide Richtungen entwickeln: Geschickte militärische Perlenkettenstrategie, aber auch überflüssiger Luxus.

Antworten aus Europa?

Im vergangenen Jahrzehnt trug China 18% zum Weltwirtschaftswachstum bei, die USA 8% und die EU nur 6%.²⁰ Allerdings äußern Experten Zweifel an der ausreichenden Kapitalakkumulation angesichts der massiven Investitionen. Chinas Investitionsboom und das gigantische Ausmaß der Seidenstraßeninitiative könnten die nächste Wirtschaftskrise auslösen. Chinesische Banken sind mit uneinbringbaren Krediten belastet. Chinesische Kommunen gelten als überschuldet.

Unternehmen aus China und Hongkong investierten 2017 über 11 Milliarden Euro alleine in deutsche Beteiligungen oder Firmenkäufe, über eine Milliarde mehr als 2016.²¹ Deutschland liegt an der Spitze chinesischer Investitionen in Europa (insgesamt 57,6 Milliarden Euro). Ein Megadeal wie die Übernahme der Schweizer Syngenta 2016 für 40 Milliarden Euro wurde 2017 nicht getätig, daher liegt das Gesamtvolumen niedriger als im Vorjahr. China ist nicht nur an High-Tech Unternehmen interessiert, sondern investiert zukunftsorientiert auch in Pharmazie, Logistik und verschiedene Dienstleister, beispielsweise Energie. Für einen Rückgang der gesamten chinesischen Auslandsinvestitionen sorgten mehrere Entwicklungen: Erstens Ende 2016 in China neu eingeführte Regelwerke zur Eindämmung des Kapitalabflusses, zweitens eine generelle Verlagerung weg von spekulativen Anlagen hin zu langfristigeren Investitionen und drittens politischer Widerstand in Europa gegen chinesische Übernahmen. In diesem Zusammenhang betonen Experten, dass chinesische Investitionen grundsätzlich Arbeitsplätze schaffen (etwa 2.400 in Deutschland im Jahr 2016) und gerade Mittelständler auf ausländische Finanzspritzen und Innovationskraft angewiesen sind, um langfristig konkurrenzfähig zu bleiben. Mit Blick auf die Vergangenheit und über einen

19 Conrad, Martin (2012): Does China need a String of Pearls? Monterey, CA, Naval Postgraduate School, 122, <https://www.hndl.org/?view&did=725989>

20 Li Minqi (2016): China and the 21st Century Crisis, London, 4

21 Ernst & Young (2018): Chinesen geben Rekordsumme für deutsche Unternehmen aus, 24.1.2018, <http://www.ey.com/de/de/newsroom/news-releases/ey-20180124-chinesen-geben-rekordsumme-fuer-deutsche-unternehmen-aus>

längerem Zeitraum betrachtet, hatten chinesische Unternehmen im Ausland allerdings auch Fehlinvestitionen getätigt, insbesondere in Märkten, auf denen sie als jüngste Akteure noch keine oder wenig Erfahrung hatten. Beispiele waren die teils unwirtschaftlichen Energieinvestitionen in den 1990er Jahren. Ausländische Experten beobachten, dass die Volksrepublik gelegentlich sehr viel für Energielieferungen, Rohstoffimporte und Landwirtschaftsflächen bezahlt.²² Kein Preis scheint zu hoch um die innenpolitische Stabilität, den Lebensstandard und die eigene Wirtschaftsentwicklung zu bewahren.

Chinesischen Unternehmen und Institutionen wird vorgeworfen sich am Raubbau von Landwirtschaft und Rohstoffen zu beteiligen, verborgene, unlautere Absichten, eine »hidden agenda« zu haben, mit billigen Krediten der Staatsbanken versorgt zu sein und insgesamt von unfairen Bedingungen zu profitieren.²³ Möchten sich chinesische Firmen allerdings auf dem internationalen Kapitalmarkt mit frischem Geld versorgen, müssen sie die geltenden Regeln befolgen wie andere Firmen auch. Rohstofflizenzen werden international gehandelt. Chinesische Bieter haben auf diesen Märkten dieselben Chancen wie andere Wettbewerber.²⁴ Der Eindruck eines chinesischen Drachens, der sich rücksichtslos die Rohstoffe der Erde aneignet und unter dem Deckmantel der Neuen Seidenstraßeninitiative Entwicklungsländer ausbeutet ist also unvollständig. Hinzu kommen die innen- und sozialpolitischen Verschiebungen, denen die chinesische Regierung gegenübersteht. Präsident Xi Jinping sieht sich vor erheblichen Herausforderungen, denen er mit einer umfassenden Anti-Korruptionskampagne und einer neuen Loyalitätspflicht begegnet.

Ausländische Akteure, Staaten, Unternehmen und Institutionen können sich den von China ausgehenden neuen Schwerkräften nicht mehr entziehen. Die EU aber transformiert ihre erhebliche wirtschaftliche Macht, ihren Markt mit über 500 Millionen Menschen und ihre Größe nicht in politischen Einfluss. Folglich ist Europa auch nicht in den asiatischen Sicherheitsinstitutionen vertreten und wird in regionalen Konflikten weiterhin keine Rolle spielen. Der Blick wendet sich, die Rollen werden vertauscht. China ist der neue weltweite Investor und Kreditgeber. Brexit, Migration und der wirtschaftlicher Abschwung Europas werden in China mit Sorge betrachtet. Die Erinnerung an die Folgen der Finanzkrise von 2008 ist wach. In Chinas EU-Politik haben Finanzpolitik und wirtschaftliche Stabilität die höchste Bedeutung.²⁵ Europas stra-

- 22 Dambisa Moyo, *Winner Take All. China's Race for Resources and What It Means for the World*, London 2012, p. 92.
- 23 Veronica Stracqualursi, »10 times Trump attacked China and its trade relations with the US« ABC network 9. November 2017, online: <http://abcnews.go.com/Politics/10-times-trump-attacked-china-trade-relations-us/story?id=46572567> (zuletzt aufgerufen am 4.10.2018).
- 24 July Jiang / Jonathan Sinton, »Overseas Investments by Chinese National Oil Companies«, International Energy Agency, Paris 2011: p. 37, online: https://www.iea.org/publications/free-publications/publication/overseas_china.pdf (zuletzt aufgerufen am 4.10.2018).
- 25 Nele Noesselt, »Chinas neue EU-Strategie: Aufbau einer strategischen Achse der Weltpolitik?« GIGA Focus 4, 2014, 6, https://www.giga-hamburg.de/de/system/files/publications/gf_global_1404.pdf (zuletzt aufgerufen am 4.10.2018). Siehe dazu auch den Beitrag von Nele Noesselt in diesem Heft.

tegische Irrelevanz und die Lücken in der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik machen es schwierig auf Herausforderungen und Krisen außerhalb der unmittelbaren Nachbarschaft zu reagieren. Die Neue Seidenstraße, die »Belt and Road Initiative«, ist kein Vorbote, sondern eine prägende Kategorie der neuen Weltordnung. Europa insgesamt muss sich darauf einstellen und nicht nur Antworten finden, sondern aktiv Politik betreiben.

Zusammenfassung

Chinas Neue Seidenstraßenstrategie, die »Belt and Road Initiative«, ist ein gigantisches Investitionsprogramm, das China durch Wirtschaftskorridore, Handelszentren und Kommunikationswege mit Europa, Afrika und Lateinamerika verbinden soll. Eigene Institutionen und Fonds unterstützen das Programm. Doch Zweifel an Chinas Verlässlichkeit und Kooperationswillen bestehen, etwa durch das robuste Auftreten im Insellstreit des Südchinesischen Meeres. Hat China also verborgene Interessen? Geht es wirklich nur um Handel und Entwicklung? Tatsächlich läuft die Seidenstraßeninitiative auf mehreren Ebenen: lokal soll Chinas Nordwesten entwickelt werden. Regional sind die politischen und wirtschaftlichen Beziehungen zu ganz Ostasien, zu Zentralasien und zu den bevölkerungsreichen Ländern Südasiens auszubauen – und der Zugang zum Indischen Ozean zu sichern. Tatsächlich geht es auch um Energie- und Rohstoffsicherheit, um die Arktis, um den Weltraum und um das Gold der Zukunft: Daten und die Kontrolle über ihre Netzwerke. Das strategisch irrelevante Europa ist Zaungast.

Summary

China's 21st century Silkroad Programme, the Belt and Road Initiative (BRI), represents the framework for massive investments in infrastructure development and economic cooperation. Trade corridors, transport links, logistic centres and business hubs will connect China to the rest of the developing and industrialized world – with a special focus on Europe, Africa and Latin America. The Belt and Road Initiative has a domestic level, developing China's Northwest, a regional level, connecting East Asia to Central Asia and the Indian Ocean, and a global level, including the Arctic. But is it all about trade and communication only? China's economic development and military modernisation provoke questions about a hidden agenda and opaque security interests. In the South China Sea dispute, Southeast Asia experiences a rather offensive China. Certainly, there are other dimension within BRI than ports and railroads: energy resources and space. Data and communication are the treasures of the 21st century. Europe, in its strategic irrelevance, is a passive recipient.

Saskia Hieber, China's Belt and Road Initiative: A Global Strategy