



Doris Fischer

# Zwischen Vision und Illusion

## Neue Seidenstraße: Eine Bestandsaufnahme nach fünf Jahren

Vor fünf Jahren hat Chinas Präsident Xi Jinping in Kasachstan erstmals vorgeschlagen, eine neue Seidenstraße zu schaffen, kurz darauf wiederholte er die Idee und ergänzte sie sogleich um eine zweite Route. „One Belt, One Road“ war geboren. Schon bald darauf gewann die Idee an Fahrt und heute können wir sagen: 2013 hat Xi Jinping eine neue Phase der chinesischen Außen- beziehungsweise Außenwirtschaftspolitik eingeleitet.



Während die Idee als solche also Flügel bekommen hat, ist die Bewertung von „One Belt, One Road“ (OBOR) beziehungsweise der „Belt and Road Initiative“ (BRI) oder der „Neuen Seidenstraßen-Initiative“ nach wie vor umstritten. Von Anfang an gab es in China und im Ausland ebenso Skeptiker wie begeisterte Unterstützer. Nach fünf Jahren lohnt sich eine Bestandsaufnahme, um die unterschiedlichen Sichtweisen auf OBOR vor dem Hintergrund der bisherigen Erfahrungen zu sortieren.

#### **Was OBOR ist ... und was nicht**

Foto:pt Salopp formuliert ist OBOR der berühmte Pudding, der sich nicht an die Wand nageln lässt. Zunächst einmal ist der Name

nicht eindeutig. Formal basiert die Initiative heute auf einem von der Staatlichen Reform- und Entwicklungskommission, dem Außenministerium und dem Handelsministerium verfassten und vom Staatsrat im März 2015 veröffentlichten Dokument, das zu einer gemeinsamen „Vision“ und zum gemeinsamen Handeln für die Schaffung eines „Seidenstraßen-Wirtschaftsgürtels“ und einer „Seidenstraße auf dem Meer“ aufrief, kurz „One Belt, One Road“, dies insgesamt aber als „große Initiative“ bezeichnet. Daraus sind die international geläufigen Abkürzungen OBOR und BRI entstanden. Die Übersetzung „Belt and Road Initiative“ wird von chinesischer Seite immer dann favorisiert, wenn es darum geht zu betonen, dass es eben nicht nur zwei Routen, sondern eher Korridore mit mehreren Routen sind. Im deutschen Sprach-



Verbindung zu Land und zu See. Rund 90 Länder beteiligen sich an der chinesischen Seidenstraßen-Initiative.

raum scheint sich inzwischen OBOR festgesetzt zu haben, aber auch „Seidenstraßen-Initiative“ ist geläufig. Dass der „Gürtel“ in OBOR auf die Landroute, der „Weg“ auf die See-route verweist, sorgt gelegentlich für Verwirrung.

Unklar ist auch, welchen Raum OBOR umfasst. Die offizielle OBOR-Webseite der Regierung listet unter „Information zu den Ländern“ derzeit 90 Länder auf, wobei offenbleibt, nach welchen Kriterien diese Länder ausgewählt und gereiht sind. Die Liste beginnt mit Algerien und Djibouti, endet mit Sri Lanka und der Türkei. An anderer Stelle der Seite finden sich „Investitionsleitfäden“, allerdings nur für 70 Länder, sowie „Investitionsbesteuerungsleitfäden“ für 58 Länder.

Ansonsten findet sich in den chinesischen Medien relativ häufig die Zahl von beteiligten 65 Ländern. Das Handelsministerium Mofcom weist auf seiner Seite für chinesische Investitionen im Ausland jährlich Zahlen für die Investitionen und Kooperationen mit OBOR-Ländern aus. Diese Zahlen bezogen sich 2015 auf 49 Länder, 2017 auf 59, aber für die ersten fünf Monate 2018 nur auf 54 Länder. Zuletzt hat Xi Jinping während der China-Afrika-Konferenz vor wenigen Wochen in Peking mit 28 afrikanischen Ländern „OBOR-Kooperationsverträge“ unterzeichnet, darunter mit einer Reihe von Ländern, die mit der klassischen Seidenstraße wohl genauso wenig zu tun haben, wie der kleine Staat

Dominica in der Karibik, der zu den oben genannten 90 Ländern gehört. Die Zusammensetzung der OBOR-Partner ist vor diesem Hintergrund alles andere als klar, vor allem aber nicht an die historische Seidenstraße geknüpft. Letztlich ist wohl fast jedes Land der Welt eingeladen, sich der Belt-and-Road-Initiative anzuschließen.

Die variierende Zusammensetzung der zugehörigen Ländergruppe führt unmittelbar zu statistischen Problemen. Wenn das Handelsministerium allein im Jahr 2018 die Gesamtzahl der Länder monatlich ändert, haben Statistiken zur Entwicklung von Handel, Investitionen oder sonstigen Kooperationen mit den OBOR-Ländern wenig Aussagekraft. Beim Wechsel von der Länder- auf die Projekt Ebene klärt sich das Bild nur bedingt. Schon in den ersten OBOR-Jahren wurde deutlich, dass zahlreiche Investitions- und Kooperationsprojekte, die lange vor der Initiative angestoßen worden waren, nun OBOR-Projekte sind, so zum Beispiel die Eisenbahnverbindungen zwischen China und Deutschland.

Darüber hinaus ist der „Erfolg“ von OBOR aber auch deshalb nicht statistisch messbar, weil es an klaren Zielvorgaben mangelt. Dies ist aus der Sicht der ökonomischen Analyse ein Problem, nicht aber aus der Sicht der chinesischen Politik. Vielmehr garantiert die mehrdimensionale Unklarheit, was OBOR eigentlich ist, dass OBOR nicht scheitern



Die Liste der OBOR-Länder beginnt mit Algerien und Djibouti und endet mit Sri Lanka (Foto) und der Türkei.

kann. Das vage Konzept bietet die Möglichkeit permanent Erfolge zu produzieren. Steigt der Handel hier, wachsen die Investitionen dort, so ist das ein OBOR-Erfolg. Läuft etwas fehl, so ist das dagegen nicht notwendig ein OBOR-Versagen und fällt auch nicht unbedingt auf, denn es war ja nicht definiert, woran der Erfolg zu messen wäre. Zugleich ist es sehr wahrscheinlich, dass Chinas internationale Wirtschaftszusammenarbeit wachsen wird. Auch deshalb ist ein gewisser Erfolg sicher „produzierbar“.

OBOR ist in erster Linie ein Narrativ, eine Geschichte, eine Vision. Nach innen begleitet sie andere Geschichten, wie die vom chinesischen Traum und der Erneuerung Chinas, also der Rückgewinnung von Größe, Macht und Ansehen aus der Ming- oder Qing-Zeit. Der genaue Zeitbezug der sogenannten Erneuerung ist dabei nicht entscheidend, solange klar ist, dass mit der Erneuerung die Schmach der Opium-Kriege und deren Folgen überwunden wird. Nach außen ist OBOR ein Narrativ, das internationale Zusammenarbeit und eine friedliche Weltordnung verspricht. Dabei spiegelt OBOR Chinas gewachsenes Selbstbewusstsein wider, da es als Initiative und als Angebot an andere Länder dargestellt wird. So ein Angebot kann nur aus einer Position der Stärke formuliert werden. Zugleich ist die so suggerierte Stärke aus Regierungssicht im besten Fall eine sich selbst erfüllende Prophezeiung. Das Signal der Stärke,

das von OBOR ausgeht, soll zugleich den Willen zur Kooperation schüren.

Die zentrale Bedeutung des Narrativs zeigt sich unter anderem darin, dass die chinesische Regierung nicht nur Erfolgsmeldungen zu OBOR veröffentlicht, die sich auf Verträge, Investitionen, Handel oder auch Kooperationen im kulturellen Bereich beziehen. Die offiziellen Webseiten veröffentlichen auch regelmäßig Berichte darüber, wieviel im Ausland über OBOR berichtet wird. Und wenn man bedenkt, dass Xi Jinping die Idee erst vor fünf Jahren öffentlich angestoßen hat, dann ist OBOR als Narrativ ein unglaublicher Erfolg. Allein in Deutschland gibt es unzählige OBOR-Veranstaltungen, Banken legen OBOR-Programme auf, und Beratungsfirmen versuchen Strategien anzubieten, wie OBOR von deutschen Firmen geschäftlich genutzt werden kann.

### Chinesische Motive

Selbstverständlich propagiert Chinas Regierung OBOR nicht nur, um eine Geschichte zu erzählen. Vielmehr verbindet sich mit der Initiative eine ganze Reihe von Motiven.

Zum einen sucht China ein neues Wachstumsmodell. In der Vergangenheit erlaubten niedrige Löhne und niedrige

Standards, dass China über Massenproduktion und Lohnveredelung zur „Werkbank der Welt“ wurde. Zugleich wurde das Wirtschaftswachstum über Investitionen in Infrastruktur und Immobilien angetrieben. Aufgrund des demographischen Wandels und steigender Löhne ist das Modell der Lohnveredelungsproduktion auf Dauer nicht tragbar. Darüber hinaus hat das Konjunkturprogramm zur Bekämpfung der Auswirkungen der globalen Finanzkrise unangenehme Spuren hinterlassen. Als Xi Jinping zum Jahreswechsel 2012/2013 Parteivorsitz und Präsidentschaft übernahm, waren die Folgen des alten Wachstumsmodells deutlich zu erkennen. Überproduktion in zahlreichen Branchen, Verschuldung der Lokalregierungen, erhebliche soziale Ungleichheit in den Städten, aber auch zwischen den Regionen, und massive Umweltprobleme waren drängende Probleme. Lichtblicke in der Entwicklung waren schon damals die BAT (Baidu, Alibaba, Tencent) und andere Technologiefirmen, die allerdings oft nicht in staatlicher Hand lagen. Staatliche beziehungsweise staatlich gestützte Unternehmen konzentrierten sich in Rohstoff-, Energie-, Schwerindustrie- und Infrastruktursektoren. Diese Unternehmen waren wesentlich weniger einträglich und vor allem weniger zukunftsweisend. OBOR will aber auch den chinesischen Technologien einen Vorteil verschaffen. Tatsächlich wurde 2018 schon das zweite Zweijahresprogramm für die Standardisierungszusammenarbeit unter den OBOR-Ländern verabschiedet. Das ist ein Hinweis darauf, welche Bedeutung dem TechnologietHEMA im Rahmen von OBOR eingeräumt wird.

Der Übergang zu einer nachhaltigeren, innovationsbasierten Wissensgesellschaft, die international technologisch wettbewerbsfähig oder gar führend ist – so die Zielvorstellung – lässt sich aber nicht in kurzer Zeit bewältigen. In dieser Situation eröffnete OBOR eine Option. Indem sich die Regierung in der bilateralen OBOR-Zusammenarbeit besonders für Infrastrukturprojekte einzusetzen, konnte sie ein Ventil für die Überproduktion öffnen, aber auch neue Geschäftsfelder im Ausland für die wichtigen Staatsunternehmen auftun. Der nötige Strukturwandel im Inland sollte dadurch abgedeckt und Zeit gewonnen werden, dass die Staatsunternehmen in Infrastrukturprojekten im Ausland aktiv werden. Zugleich gewann die Regierung damit Zeit, die Verschuldung der Lokalregierungen anzugehen und ihr Verhältnis zu den prosperierenden großen Privatunternehmen im Internetsktor zu reorganisieren. Denjenigen Unternehmen, die in der Vergangenheit auf Billigproduktion gesetzt hatten, öffnet OBOR wiederum neue Investitionsstandorte für die Verlagerung ihrer Produktion. Nebenbei

konnte OBOR an das „Go-West“-Programm zur Förderung Zentral- und Westchinas anknüpfen, indem es die Möglichkeiten dieser Regionen, an internationaler Kooperation teilzuhaben, deutlich erweiterte.

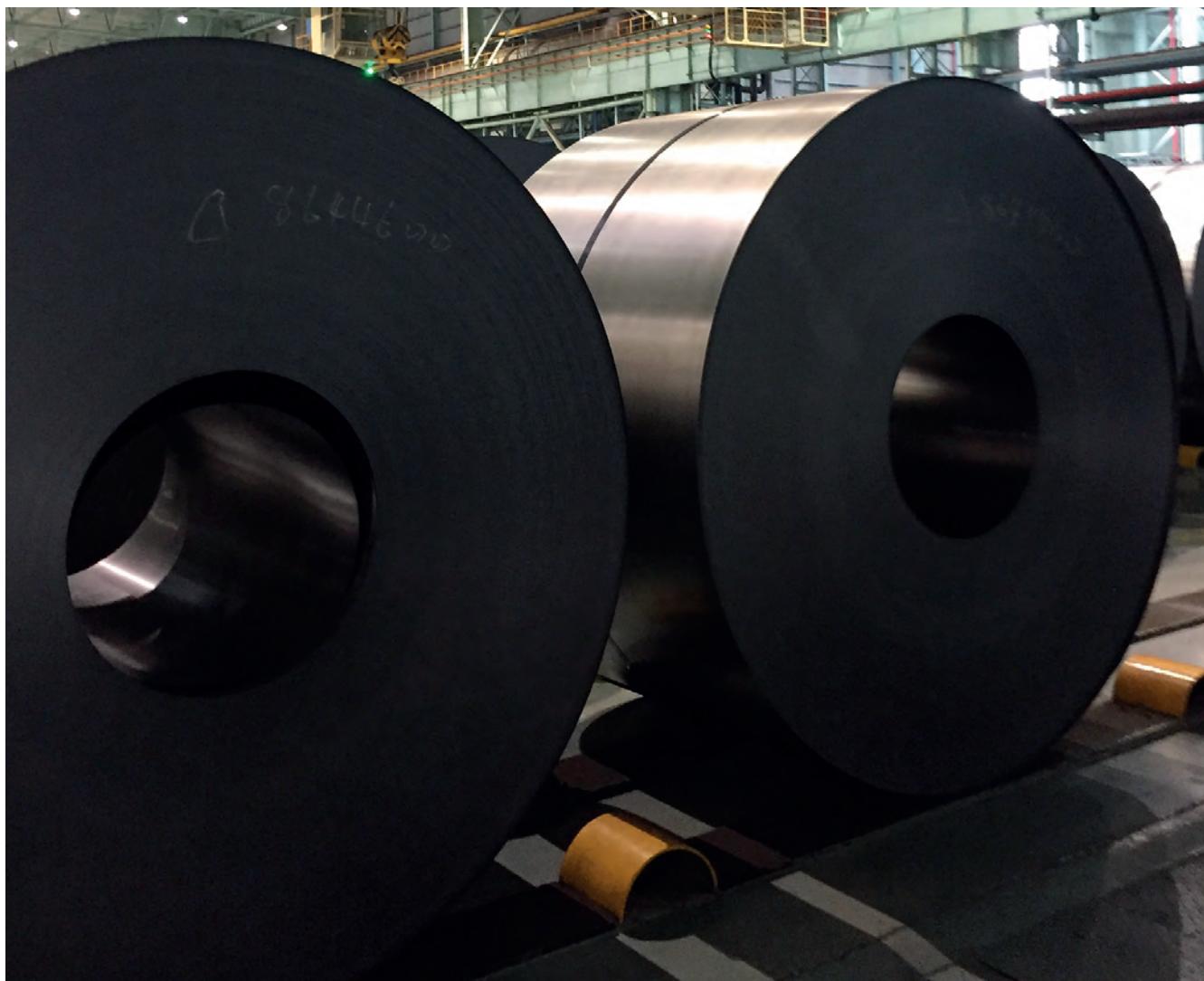
Zum anderen verfolgt die Regierung neben den unmittelbar wirtschaftlichen Motiven mit OBOR auch geostrategische beziehungsweise geoökonomische Ziele. Der Ökonom Xie Ping hat dies frühzeitig damit beschrieben, dass OBOR-Projekte positive externe Effekte für die chinesische Regierung brächten, weil sie auch außen-, militär- und sicherheitspolitische Vorteile produzierten. So gesehen zähle nicht nur die ökonomische Rendite dieser Projekte. Vielmehr seien niedrigere Erträge aus solchen Vorhaben vertretbar und als eine Subvention für die Erzielung dieser externen Effekte zu verstehen. Xies Fazit wahr damals, die chinesischen Ökonomen müssten sich wohl daransetzen, eine Subventionierungstheorie für OBOR zu entwickeln.

Nicht zuletzt ermöglicht OBOR, der chinesischen Bevölkerung erklären zu können, warum es sinnvoll ist, Steuergelder für Investitionsprojekte im Ausland in die Hand zu nehmen. Auf den „Win-Win“ des Vorhabens verweisend, leugnet die chinesische Regierung nicht, dass sie auch eigene Interessen mit den Projekten verfolgt. Betont wird gleichzeitig, das Angebot an die Partnerländer sei nicht nur finanzieller Art, sondern ein Angebot einer „andersartigen Zusammenarbeit als mit den etablierten Industrieländern“.

### Westliche Perspektive

Die westliche Perspektive auf OBOR ist ambivalent. Schon frühzeitig gab es Länder in Europa, die begeistert reagierten und neue Chancen für sich sahen. Die USA dagegen beobachteten OBOR von Beginn an mit Skepsis und beteiligten sich daher auch nicht an der von China ins Leben gerufenen Asia Infrastructure Investment Bank AIIB. Die europäischen Länder waren hinsichtlich der AIIB weniger skeptisch, haben allerdings anderswo Zurückhaltung gezeigt und beispielsweise das Abschlussdokument des Pekinger OBOR-Gipfels im Mai 2016 nicht unterzeichnet. Die Skepsis gegenüber OBOR konzentriert sich dabei auf zwei Aspekte:

- Erstens hegen die Industrieländer seit Langem Zweifel an der Art, wie China mit Entwicklungsländern zusammenarbeitet. Diese Skepsis schlug sich vor OBOR in Diskussionen über „China in Afrika“ nieder. Chinas Zusammenarbeit mit Entwicklungsländern scheint die Erfahrungen der internationa-



Mit dem Seidenstraßen-Programm können in bestimmten Branchen bestehende Überkapazitäten abgebaut werden.

len Entwicklungszusammenarbeit auf den Kopf zu stellen. China kooperiert mit Staaten, die anderen als zu autoritär, fragil oder korrupt gelten. Es investiert vielerorts in große Infrastrukturprojekte, obwohl die Entwicklungshilfeorganisationen in der Vergangenheit gelernt zu haben glaubten, dass dies eine schlechte, vor allem korruptionsanfällige Strategie sei, die meist auch keine Langzeitwirkung habe. Darüber hinaus gewährt die chinesische Regierung über ihre staatlichen Banken Kredite, die zwar günstige Zinskonditionen haben, aber letztlich trotzdem die finanziellen Möglichkeiten der Partnerländer erheblich überschreiten können. Vor dem Hintergrund der Erfahrung in der Entwicklungszusammenarbeit erscheint dieses Vorgehen im besten Fall blauäugig, im schlimmsten Fall räuberisch oder kolonial.

- Aus chinesischer Sicht ist es dagegen eher die Aufgabe der Verhandlungspartner, sich gut vorzubereiten und die Vor- und Nachteile für das eigene Land abzuwägen und im Zweifel die Kooperation wegen des zu großen Risikos abzulehnen.
- Zweitens befürchten insbesondere die USA, dass OBOR viel mehr sein könnte, als eine außenwirtschaftspolitische Neuorientierung. Sie sehen die Initiative im Kontext der chinesischen Technologie- und Militäropolitik und fürchten, dass China mindestens in Asien die Vorrangstellung der USA in Frage stellen will. Andere fürchten, dass China seine faktisch gewachsene Rolle in den internationalen Institutionen zunehmend nutzen wird, um die Regeln und Wertegrundlagen dieser Institutionen in seinem Interesse zu ändern.

Die Macht des Narrativs, die OBOR zu entfalten scheint, ist aus der amerikanischen Perspektive

besonders gefährlich, da sie die Bedeutung von Freiheit und Demokratie für die wirtschaftliche Entwicklung in Frage stellt. Dadurch wird China nicht nur zum direkten Konkurrenten der USA in wirtschaftlicher und militärischer Hinsicht, sondern konkurriert auch um die Interpretationshöheit über Werte und Normen. In Anbetracht der Außenwirtschaftspolitik des amerikanischen Präsidenten Donald Trump gewinnt die chinesische Alternative zudem an Attraktivität.

### Illusionen

Im Laufe des vergangenen Jahres sind mehrere chinesische Kooperationsprojekte in OBOR-Ländern in die Kritik geraten, weil sie die Interessen der Partnerländer verletzten. Sri Lankas Hafenprojekt Hambantota steht dabei stellvertretend für eine Reihe von Vorhaben, in denen das Win-Win-Konzept nicht aufgegangen ist beziehungsweise nicht aufgehen wird. Die Ursachen sind in all diesen Projekten unterschiedlicher Art. Aber es zeichnet sich insofern ein Muster ab, dass „Win-Win“ nur dann ein gutes Konzept ist, wenn sich die Verhandlungspartner vergleichbar gut auf die Verhandlung vorbereiten (können) und langfristige Ziele verfolgen.

Es wäre eine Illusion anzunehmen, dass die chinesische Regierung OBOR jetzt noch aufgibt, wo die „Vision“ inzwischen zu einem zentralen Teil der Politik Xi Jinpings geworden ist. Es wäre aber auch falsch anzunehmen, dass die chinesische Regierung nicht aus den Problemen mit OBOR-Projekten zu lernen bereit ist. Gerade weil OBOR bei genauem Hinschauen schwer festzunageln ist, kann die chinesische Regierung das Konzept immer wieder in Abhängigkeit neuer Erfahrungen anpassen. OBOR wird uns erstmal erhalten bleiben. Der Erfolg des Narrativs ist aus chinesischer Sicht einfach zu bestechend, zumal in Anbetracht der Situation in den USA und des sich ausweitenden Handelskrieges zwischen beiden Ländern. Was bisher fehlt ist eine Vision oder doch zumindest Strategie, wie deutsche und europäische Unternehmen in die Geschichte eingeflochten werden und davon profitieren können. ●

### Doris Fischer

ist Chair of China Business and Economics an der Universität Würzburg.  
doris.fischer@uni-wuerzburg.de

### BUCHTIPP

#### Mit Leichter Hand das Schaf wegführen



Der frühere Siemens-Chef in China und Präsident der Deutschen Auslandshandelskammer in Peking, Richard Hausmann, hatte mal treffend den Unterschied zwischen Deutschen und Chinesen festgestellt: Chinesen wüssten die Lücke zu nutzen, nicht nur im Straßenverkehr, sondern auch im Geschäft. Nichts anderes drückt der Titel dieses neuen China-Ratgebers aus dem Drachenhaus-Verlag, das zwölftes Strategem, aus: Chancen müssen erkannt und gewinnbringend genutzt werden. Lutz Berners und seine Kollegen bei Berners Consulting teilen in diesem Buch ihre Erfahrungen bei der Umsetzung von Projekten in China. Fallstudien zeigen auf, was beim Geschäftsaufbau zu beachten ist. Hier und da sollten die 36 Strategeme des Zhuangzi nicht in Vergessenheit geraten beziehungsweise entdeckt werden.

Lutz Berners u.a.: *Mit leichter Hand das Schaf wegführen. Chancen im chinesischen Markt strategisch meistern*

Drachenhaus-Verlag 2018

ISSN 978-943314-13-7

### VERANSTALTUNGSTIPP

#### 3. SRCIC-Seidenstraßen-Konferenz



Unter dem Motto „Eine neue Ära der Öffnung, eine neue Plattform für Kooperation“ findet am 16. Oktober 2018 in Zhangjiangjie, Provinz Hunan, die von der Silk Road Chamber of International Commerce organisierte 3. Seidenstraßen-Konferenz statt. Auf der unter anderem vom CCPIT unterstützten Konferenz stehen vor allem Fragen der Entwicklung von Tourismus und kulturellem Austausch als Grundlage für die engere Zusammenarbeit entlang der Seidenstraße im Mittelpunkt. Außerdem wird über die Gründung einer Chinesisch-Arabischen Entwicklungsbank beraten.

info@srcic.com

<http://www.srcic.org/event/2018-silk-road-business-summit/>