

## Schluss mit der Scheinheiligkeit

Chinas Politik spaltet Europa. Die EU muss für eine gemeinsame Linie sorgen

Jan Gaspers | Nirgendwo in Europa hat Chinas globale Infrastruktur-Außenpolitik so viel Anklang gefunden wie bei den mittel- und osteuropäischen Staaten. Dabei sind Chinas großen Worten kaum wirtschaftliche Taten gefolgt. Die EU ist dennoch geschwächt und muss reagieren: Die großen Mitgliedstaaten sollten sich von ihren Sonderbeziehungen verabschieden.

Dass China in Mittel- und Osteuropa schon seit geraumer Zeit eine immer größere Rolle spielt, ist kaum zu übersehen. Bereits im April 2012 rief Peking ein subregionales Format zur Stärkung der wirtschaftlichen und politischen Zusammenarbeit mit den mittel- und osteuropäischen Ländern ins Leben, die so genannte 16+1-Plattform. Ein Jahr später läutete der chinesische Präsident Xi Jinping den Beginn seiner globalen Infrastruktur-Außenpolitik, der Belt-and-Road-Initiative (BRI), ein und machte sie zu einem wesentlichen Element der 16+1-Zusammenarbeit.

Auf einem Gipfeltreffen in Budapest im November 2017 feierte die 16+1-Plattform, die sich aus elf EU-Staaten (Bulgarien, Estland, Kroatien, Lettland, Litauen, Polen, Rumänien, Slowakei, Slowenien, Tschechische Republik und Ungarn), fünf EU-Nachbarländern (Albanien, Bosnien-Herzegowina, Mazedonien, Montenegro und Serbien) sowie China zusammensetzt, ihr fünfjähriges Bestehen. Die mittel- und osteuropäischen Regierungschefs priesen dabei einhellig die Vorteile einer engeren wirtschaftlichen Zusammenarbeit mit China. „Es gibt viele ungenutzte Möglichkeiten in der wirtschaftlichen Zusammenarbeit zwischen Estland und China“, erklärte Estlands Regierungschef Jüri Ratas. Der ungarische Ministerpräsident Viktor Orbán lobte China dafür, dass es Mittel- und Osteuropa als eine Region anerkennt, an deren Fortschritt und Entwicklung es teilhaben wolle. Und der bulgarische Premierminister Boiko Borissov unterstrich in seiner Rede: „Investitionen aus China sind, wie ich immer gesagt habe, genau das, wovon der Balkan profitieren kann.“

Das chinesische Angebot, Infrastrukturmaßnahmen im Rahmen der neuen Seidenstraßen-Initiative zu finanzieren, hat in den Ländern einen Nerv getroffen. Fast drei Jahrzehnte nach Ende des Kalten Krieges klaffen in diesen Staaten weiterhin gravierende Infrastrukturlücken. Nach Schätzungen des Atlantic Council und PwC vom Juli 2017 werden in den mittel- und osteuropä-

ischen Ländern, Russland sowie weiteren Nachfolgestaaten der Sowjetunion bis 2025 allein für die Finanzierung notwendiger Verkehrsinfrastrukturen etwa 615 Milliarden Euro fehlen. China hat seit Gründung der 16+1-Plattform vor sechs Jahren immerhin 12,7 Milliarden Euro an Investitionen in die Infrastruktur Mittel- und Osteuropas zugesagt.

### Ehrgeizige Rhetorik, magere Bilanz

Neben der chinesischen Finanzierung von Infrastruktur erhoffen sich die Teilnehmerländer auch eine deutliche Steigerung der chinesischen Direktinvestitionen. Im November 2016 legte die Industrial and Commercial Bank of China den China-CEE Investment Cooperation Fund mit einem Volumen von zehn Milliarden Euro auf, um Investitionen in High-tech- und Konsumgüterindustrieweige zu finanzieren. Auf dem Gipfeltreffen in Budapest versprach der chinesische Ministerpräsident Li Keqiang, den Fonds um weitere 830 Millionen Euro aufzustocken. Er kündigte zudem an, dass die China Development Bank den Partnerstaaten Entwicklungsfinanzierungen in Höhe von zwei Milliarden Euro zur Verfügung stellen würde. Darüber hinaus hat China in den vergangenen Jahren einzelnen Ländern auch auf bilateraler Ebene umfangreiche Investitionen zugesagt.

Eine Brücke in  
Serbien, eine Auto-  
bahn in Mazedonien

Den vollmundigen wirtschaftlichen Versprechungen Chinas folgten bislang allerdings nur bedingt Taten. Auf der kurzen Liste der von China im 16+1-Rahmen finanzierten und abgeschlossenen Infrastrukturprojekte stehen bislang eine Brücke in Serbien und eine Autobahn in Mazedonien. Zudem kranken die wenigen von China finanzierten Infrastrukturprojekte, die derzeit in der Region durchgeführt werden – allesamt in den fünf Ländern, die nicht zur EU gehören – daran, dass sie der lokalen Wirtschaft allenfalls geringe Impulse geben. Wie in anderen an der BRI beteiligten Ländern hat China auf dem Balkan die Vergabe chinesischer Infrastrukturdarlehen an die weitgehende Umsetzung der Projekte durch chinesische Auftragnehmer und Lieferanten geknüpft. Anders jedoch als in größeren Staaten könnte die fiskalische Stabilität kleinerer Balkan-Länder durch chinesische Finanzierungen schnell in Schieflage geraten, wenn, wie im Fall Mazedoniens, staatliche Bürgschaften für chinesische Infrastrukturkredite das Niveau von einem Drittel des nationalen BIP erreichen.

Innerhalb der EU bleibt Chinas wirtschaftliche Rolle bei der Umsetzung von Infrastrukturprojekten, abgesehen von einigen beträchtlichen Investitionen in bereits bestehende Energieinfrastruktur, ebenfalls noch sehr begrenzt. Die chinesischen Finanzierungsmodelle sind für EU-Staaten häufig unattraktiv, da sie nicht mit bestehenden EU-Finanzierungen wie den EU-Strukturfonds, dem Europäischen Fonds für strategische Investitionen (EFSI) oder den Transeuropäischen Verkehrsnetzen, die in der Regel als Zuschüsse gewährt werden, konkurrieren können.

Auch der Umfang chinesischer Direktinvestitionen passt kaum zu Pekings ehrgeiziger Rhetorik. Nach offiziellen chinesischen Zahlen sind bis Juni 2017 rund 6,7 Milliarden Euro an Direktinvestitionen in die mittel- und osteuropäischen Industrien geflossen, darunter in die Bereiche Maschinenbau, Chemie,

Telekommunikation und erneuerbare Energien. Im Verhältnis zur Größe und Produktivität der betreffenden Volkswirtschaften sind die Investitionen zwar beträchtlich, im Vergleich zu den chinesischen Direktinvestitionen in den westlichen EU-Mitgliedstaaten verblassen sie allerdings. Allein Deutschland verzeichnete im Zeitraum 2000 bis 2016 chinesische Direktinvestitionen in Höhe von 18,8 Milliarden Euro.

Mit den von der EU gesteuerten Investitionen in den mittel- und osteuropäischen Staaten kann China vom Volumen her kaum mithalten. Der EFSI hat in den vergangenen zwei Jahren rund 5,1 Milliarden Euro in 143 Projekte investiert. Weitere 15 Milliarden Euro an Investitionen sind bereits eingestell – und dabei ist der EFSI einer der kleinsten EU-Geldtöpfe, von dem mittel- und osteuropäische EU-Mitgliedstaaten profitieren. In den fünf nicht der Europäischen Union angehörenden 16+1-Ländern hat das Western Balkan Investment Framework, das sich aus EU-Institutionen, europäischen Entwicklungsbanken und der Weltbank zusammensetzt, bereits 400 Millionen Euro investiert; weitere 10,1 Milliarden sind für künftige Investitionen eingeplant. Das insgesamt niedrige Niveau chinesischer Direktinvestitionen in den 16+1-Ländern liegt darin begründet, dass sich Peking auf die größten EU-Mitgliedstaaten unter ihnen sowie auf Serbien konzentriert. Darüber hinaus ist es dem China-CEE Investment Cooperation Fund noch nicht gelungen, auch nur eine einzige größere Transaktion zu tätigen.

Sollten Chinas Infrastrukturfinanzierungen und Investitionen in der Region in den kommenden Jahren jedoch deutlich steigen, würde dies die dortigen Volkswirtschaften auf eine harte Probe stellen. Bereits heute sind deren Handelsbeziehungen zu China durch ein massives Ungleichgewicht gekennzeichnet. Auf dem 16+1-Gipfel in Budapest stellte Chinas Ministerpräsident Li Keqiang in Aussicht, dass Produkte aus den mittel- und osteuropäischen Ländern bereits binnen fünf Jahren einen beträchtlichen Anteil der für diesen Zeitraum zu erwartenden 6,7 Milliarden Euro an chinesischen Importen ausmachen könnten. Offizielle chinesische Parteidokumente sprechen jedoch eine ganz andere Sprache: Im Rahmen der neuen Seidenstraßen-Initiative will China die notwendigen Infrastrukturen in der Region schaffen, um chinesische Produkte und Dienstleistungen noch besser auf europäischen Märkten platzieren zu können. Handelsdefizite würden so noch weiter wachsen und regionale Hersteller und Dienstleister Anteile auf den heimischen Märkten einbüßen.

### **Wachsender Einfluss auf Eliten und Bevölkerung**

Trotz der ernüchternden wirtschaftlichen Realitäten der Zusammenarbeit mit China halten die politischen Eliten in einigen 16+1-Staaten starr an der Zusammenarbeit mit Peking fest – und stellen auf diese Weise grundlegende Prinzipien europäischer Zusammenarbeit sowie liberale Werte infrage. Victor Orbán, der Ministerpräsident Ungarns, das mit dem Bau einer 2,45 Milliarden Euro teuren Hochgeschwindigkeits-Zugverbindung zwischen Belgrad und Budapest als erstes EU-Land ein großes BRI-Projekt beherbergen soll, nutzte den Buda- pester 16+1-Gipfel, um begeistert zu verkünden: „Wir sehen die Belt-and-Road-

Die EU investiert in  
Mittel- und Osteuropa  
viel mehr als China

Initiative des chinesischen Präsidenten als neue Form der Globalisierung, die die Welt nicht in Lehrer und Schüler teilt, sondern auf gemeinsamem Respekt und gemeinsamen Vorteilen beruht.“ Bereits im März 2016, als Xi die Tschechische Republik besuchte, führte Präsident Milos Zeman im Fernsehen die in der Vergangenheit wenig intensiven Beziehungen seines Landes zu China auf die „unterwürfige Haltung der vorherigen Regierung gegenüber den USA und der EU“ zurück. Die Unterzeichnung einer strategischen Partnerschaft mit China feierte Zeman als „Akt der nationalen Unabhängigkeit“.

Auch auf dem Balkan wird immer deutlicher, dass Chinas Engagement den Bruch der politischen Eliten mit Europa befördert. So erklärte der serbische Präsident Aleksandar Vucic im Mai 2017 mit Blick auf China: „Es gibt keine Probleme in unseren wirtschaftlichen und politischen Beziehungen, wir sind immer auf der gleichen Seite. Und wenn China etwas zu sagen hat, sind wir immer auf der Seite Chinas.“ Ob solche Äußerungen als Säbelrasseln gegenüber Brüssel gedacht sind mit dem Ziel, die eigene Verhandlungsposition zu stärken, oder ob sie echte Sympathie für das politische und wirtschaftliche System Chinas widerspiegeln, ist nicht abschließend zu klären. Fest steht allerdings: Es ist China gelungen, seinen Einfluss auf die politischen Eliten der mittel- und osteuropäischen Länder beachtlich auszubauen.

Bei den Bürgern dort genießt die Hinwendung zu Europa – samt einer transatlantischen Perspektive – nach wie vor beträchtliche Sympathie. Peking arbeitet jedoch konsequent daran, die öffentliche Meinung in diesen Ländern zu beeinflussen: Durch den Erwerb von und die Zusammenarbeit mit regionalen Medien baut China seine Präsenz in der Öffentlichkeit konsequent aus. Die chinesische Außenpolitik strebt auch ein stärkeres zivilgesellschaft-

Bild nur in  
Printausgabe verfügbar

liches Engagement in den Partnerländern an. Im April 2017 wurde in Ungarn die erste chinesische Denkfabrik auf europäischem Boden gegründet – das China-CEE Institute, deren Hauptansprechpartner allerdings allesamt chinesische Rufnummern haben. Die Schaffung einer weiteren Denkfabrik in Bulgarien wurde im November 2017 verkündet; dort findet 2018 der 16+1-Gipfel statt.

### Vertrauensschwund zwischen Ost- und Westeuropa

Der politische Schaden für die EU, den der immer stärker werdende chinesische Einfluss anrichtet, ist bereits heute sichtbar. Brüssel ist in zentralen Belangen der EU-Außenpolitik wie dem Schutz internationalen Rechts und der Menschenrechte schon längere Zeit nicht mehr in der Lage, gegenüber China kohärent zu handeln.

Im Juli 2016 setzten sich Ungarn und Griechenland – letzteres im 16+1-Rahmen mit Beobachterstatus und Hauptnutznießer chinesischer Investitionen in den vergangenen Jahren – mit aller Kraft dafür ein, eine EU-Erklärung zu einem bindenden Schiedsspruch eines internationalen Tribunals abzumildern, der Chinas territoriale Ansprüche im Südchinesischen Meer zurückgewiesen hatte. Im März 2017 sperrte sich Ungarn gegen ein gemeinsames Schreiben, mit dem die EU die Misshandlung inhaftierter Anwälte in China anprangern wollte. Im Juni 2017 blockierte Griechenland eine Erklärung der EU vor dem UN-Menschenrechtsrat, in der die Menschenrechtsbilanz Chinas kritisiert werden sollte. Es war das erste Mal, dass sich die Europäische Union in diesem Zusammenhang nicht auf eine einheitliche Linie festlegen konnte.

Ist Brüssel gegen-  
über China noch  
handlungsfähig?

Entscheidend für die Frage, ob die EU China gegenüber noch gemeinsam handeln kann, wird vor allem der Ausgang der Debatte über einen europäischen Mechanismus für Investitionsprüfungen sein. Dieser zielt in erster Linie auf staatsgesteuerte chinesische Investitionen ab. Einzelne EU-Mitgliedstaaten der 16+1 haben den aktuellen Vorschlag bereits kritisiert. Und selbst wenn der Mechanismus wie geplant bis zum Sommer 2018 verabschiedet werden sollte – der Vertrauensschwund, der zwischen Ost- und Westeuropa zu Fragen der China-Politik zu konstatieren ist, wird damit längst nicht überwunden sein.

Vor dem Hintergrund dieser schwierigen Konstellation arbeitet Brüssel seit einiger Zeit an einer übergreifenden Strategie für den Umgang mit Chinas Wirtschaftsoffensive in der EU und ihrer Nachbarschaft. Damit diese funktionieren kann, muss die EU-Kommission helfen, die Lücken bei der Infrastrukturfinanzierung in den mittel- und osteuropäischen EU-Mitgliedstaaten so gut wie möglich zu schließen. Auch sollten die EU-Staaten sicherstellen, dass im EU-Haushalt nach dem 2020 anstehenden Brexit die Mittel für die mittel- und osteuropäischen Länder nicht überproportional gekürzt werden – auch damit diese keinen Vorwand zur Intensivierung potenziell problematischer wirtschaftlicher Zusammenarbeit mit Peking haben.

Zugleich muss Brüssel Mechanismen einführen, um die BRI-Investitionen in der Europäischen Union und in ihrer Nachbarschaft mit den eigenen Interessen in Einklang zu bringen. Die Entwicklungspolitik der europäischen Institutionen und EU-Mitgliedstaaten muss Drittländer dabei unterstützen,

große Infrastrukturprojekte, wie die von China finanzierten, zu bewerten und zu überwachen. Auch sollte die Europäische Union Peking dazu bewegen, so viele Infrastrukturinvestitionen wie möglich über multilaterale Rahmenwerke wie die EU-China-Konnektivitätsplattform oder die von China initiierte, aber weitgehend westlich ausgerichtete Asiatische Infrastruktur-Investmentbank (AIIB) zu kanalisieren. Ebenso gilt es, Kofinanzierungen von chinesischen Investitionsaktivitäten durch die Europäische Investitionsbank und die Europäische Bank für Wiederaufbau und Entwicklung zu fördern.

Für politische Spaltungen innerhalb Europas ist China nicht ursächlich verantwortlich, auch wenn es sicherlich derzeit zu deren Vertiefung beiträgt. Appelle größerer EU-Staaten an die Adresse der Mittel- und Osteuropäer zu mehr Distanz gegenüber China werden allein nicht fruchten. Es gilt, durch umfangreiche Bemühungen die Solidarität unter EU-Staaten zu stärken und dem Aufstieg populistischer Regierungen in ganz Europa entgegenzuwirken. Auch sollten Frankreich, Deutschland und Italien bei der politischen Koordinierung ihrer Wirtschaftspolitik gegenüber China Polen einbeziehen. Warschau hatte in letzter Zeit einen eher nüchternen Blick auf chinesische Investitionen und könnte daher zu einer stärkeren wirtschaftlichen Koordinierung in dieser Frage bereit sein.

**Appelle zu mehr  
Distanz gegenüber  
China helfen nicht**

Wer, wie Außenminister Sigmar Gabriel im August 2017 bei einer Rede in Paris China zur Einhaltung einer „Ein-Europa“-Politik ermahnt und von den Mitgliedsländern mehr Geschlossenheit fordert, muss auch über einen konkreten Beitrag der größeren EU-Staaten nachdenken, denn diese agieren bis heute oft scheinheilig. Sie müssen ihre privilegierten Beziehungen zu Peking auch den schwächeren EU-Mitgliedern zugutekommen lassen. Angela Merkel und Emmanuel Macron hatten zuletzt beispielsweise immer wieder darauf hingewiesen, wie wichtig es für europäische Unternehmen sei, dass ihr Zugang zum chinesischen Markt gestärkt wird. Auch warnten sie vor den Risiken staatsgetriebener chinesischer Übernahmen von europäischen High-tech-Marktführern.

Für die Staats- und Regierungschefs Mittel- und Osteuropas aber sind diese Themen längst nicht von vorrangigem Interesse. Vielmehr pflegen sie die Hoffnung, die einheimische Wirtschaft mit Hilfe von chinesischen Investitionen anzutreiben und auch größere politische Geltung durch die engen Beziehungen zu Peking zu erlangen. Es liegt an Deutschland und Frankreich, einen Dialog mit den EU-Partnern zu initiieren, um zu einem für alle Seiten tragbaren Interessenausgleich in der europäischen China-Politik zu finden. Denn solange Berlin und Paris in erster Linie eigene Interessen in den Beziehungen zu China verfolgen, werden sie sich schwertun, die Länder Mittel- und Osteuropas davon zu überzeugen, die 16+1-Plattform nicht für ähnliche Zwecke zu nutzen.



**Jan Gaspers**  
leitet die EU-China  
Policy Unit am Mer-  
cator Institut für  
China-Studien  
(MERICS) in Berlin.