### Wolf D. Hartmann, Wolfgang Maennig, Run Wang Unter Mitarbeit von Nikolaus A. Egel

## Chinas neue Seidenstraße

Kooperation statt Isolation –
Der Rollentausch im Welthandel



#### Vorwort

Seit der jüngsten Präsidentschaftswahl in den USA geht weltweit das Gespenst der Rückkehr zu Protektionismus und Begrenzung der Globalisierung um. Selbst das Androhen neuer Mauerbauten an Staatsgrenzen ist wieder salonfähig geworden. Außenhandelsüberschüsse werden kritisch bewertet, und die USA drohen führenden Exportnationen Strafzölle an.

Ausgerechnet in dieser Zeit triumphierte der chinesische Staatspräsident Xi Jinping im Januar 2017 auf dem Davoser Wirtschaftsforum als neuer Star der freien Weltwirtschaft.¹ Dabei ist China immer noch offiziell eine Planwirtschaft mit dem aktuell 13. Fünfjahresplan bis 2020.² Der Fünfjahresplan zielt darauf ab, dass die Volksrepublik China in definierten Schlüsselbereichen eine globale Führungsposition erreicht. Dazu zählen alle signifikanten Zukunftsbereiche von der Informationstechnik, Robotik und Hightech-Ausrüstungen über die Luft- und Raumfahrt sowie modernste Schnellbahntechnik bis hin zur E-Mobilität, aber auch Biotechnologie sowie Landwirtschaftstechnik. Die wirtschaftspolitische Position der Volksrepublik China gegenüber Europa und speziell Deutschland hat sich laut offizieller Einschätzung des Auswärtigen Amtes weiter verstärkt. China ist inzwischen wichtigster Handelspartner für Europa und Deutschland.³ Zusammenfassend und diplomatisch formuliert schätzt das Auswärtige Amt die Beziehungen so ein:

"Dynamische Handelsbeziehungen, Investitionen, Umweltzusammenarbeit, forschungs- und wissenschaftspolitische Zusammenarbeit und ein intensiver hochrangiger Besucheraustausch prägen die Beziehungen. Reziproke Marktöffnung für Handel und Investitionen, Schutz geistigen Eigentums und unfreiwilliger Technologietransfer bleiben Themen des Dialogs zwischen Unternehmen und den Regierungen beider Länder."<sup>4</sup>

Chinas Wachstum bestimmt zunehmend die Weltkonjunktur, auch wenn es sich statt zweistellig "nur noch" um 6,5 Prozent bewegt. Das Wachstum soll nachhaltiger werden, und angekündigte Reformen vorwiegend strukturbestimmender Staatsunternehmen müssen greifen. Das betrifft vor allem den Umbau von 111 zentralstaatlichen und geschätzten rund 150.000 Staatsunternehmen auf Provinz- und lokaler Ebene.<sup>5</sup> Im Wettstreit um die Überlegenheit von Marktwirtschaftsmodellen gegenüber Planwirtschaftsansätzen gibt es allerdings seit Längerem eher verhaltene

Töne, wenn es um China geht. Chinas Wirtschaftsmodell lässt sich nicht in ein einfaches Schema einordnen, denn es gibt keine andere erfolgreiche Exportnation mit einem Fünfjahresplan und einem zentralgeleiteten Innovationssystem, aber zugleich auch starken international agierenden Unternehmen.

Im Wettstreit der internationalen Akteure hat China parallel zur zunehmenden Konfrontation des Westens mit Russland ein geopolitisches Initiativmodell der Kooperation und Entwicklung zum gegenseitigen Vorteil entworfen, das weltweit seinesgleichen sucht. Ein zentraler Bestandteil dieser Neuorientierung im freien Welthandel ist Chinas Vision der Wiederbelebung der alten Seidenstraße. Schon im Herbst 2013 hatte Xi Jinping an der Nasarbayev University in Kasachstan seine "One Belt One Road"-Initiative (kurz: OBOR) als Projekt einer "neuen Seidenstraße" angekündigt. Diese Initiative hat neben der wirtschaftlichen und geopolitischen auch eine hohe symbolische Bedeutung, knüpft es doch an die berühmte Seidenstraße an, die China schon im 2. Jahrhundert v. Chr. über viele Zwischenstationen mit Europa verbunden hatte. Dieser Tatsache ist es geschuldet, dass in einem Anhang gesondert die Historie dieser alten Seidenstraße von Nikolaus Egel, einem Spezialisten alter Weltkarten wie der Mappamondo des Fra Mauro, skizziert wird.6

Tatsächlich ist es nicht das erste Mal in der Geschichte, dass sich das "Reich der Mitte" zu einer führenden Weltmacht aufschwingt. Noch heute hängen viele Chinesen den großen Zeiten der Han-Dynastien und der Tang-Dynastien nach, in denen China weite Teile der alten Seidenstraße dominierte. Damals waren die Römer und später die Byzantiner begierig nach den Seidenprodukten, die den alten Handelswegen durch Zentralasien und den mittleren Osten ihren legendären Namen gaben. Die Herstellung des Naturprodukts Seide zählte in China zu den bestens gehüteten Geheimnissen bis ins 16. Jahrhundert hinein, so dass der edle Stoff nur aus China importiert werden konnte, obwohl natürlich auch viele andere Güter von Gewürzen bis zu Porzellan auf dem damals weltgrößten Handelsweg transportiert wurden.

In der Tradition der Seidenstraße möchte China im 21. Jahrhundert Asien und Europa nicht nur mit modernen Straßen, Schienennetzen, Schifffahrtslinien, Häfen, Industriekorridoren und Kommunikationsnetzen verbinden, sondern auch den friedlichen Wettbewerb zum gegenseitigen Vorteil und kulturellen Austausch fördern. Die Initiative einer "neuen Seidenstraße" knüpft in seiner Popularisierung und Vermarktung bewusst an die große Vergangenheit der Seidenstraße an und erscheint als äußerst

ambitioniert. Das liegt auch daran, dass die geplante Verbindung mit Kirgisistan, Tadschikistan, Usbekistan, Turkmenistan und den Iran durch Länder führt, die heute nicht nur strukturell wenig erschlossen und voller geografischer Hindernisse sind, sondern die zudem auch zumeist politisch instabil und damit für den Handel nicht ungefährlich — und teils, wie der Iran, auch von den USA und der EU sanktioniert — sind.

Darüber hinaus ist mit der Initiative der "neuen Seidenstraße" auch an eine ebenbürtige Ausdehnung des Seehandels durch eine maritime Route gedacht, die gleichfalls an ruhmreiche Zeiten Chinas als Seemacht anknüpft. Chinas maritime Ambitionen erinnern damit an die Unternehmungen der Portugiesen, die gegen Ende des 15. und zu Beginn des 16. Jahrhunderts den Seeweg nach Indien (die sogenannte "Gewürzroute") auf ähnlichen maritimen Wegen eingerichtet hatten — mit der Errichtung von Häfen und Befestigungsanlagen entlang der afrikanischen Küste, um sich den Zugang zum lukrativen Gewürzhandel mit Indien und Südostasien dauerhaft zu sichern. So wurde Portugal von einer lokalen Macht zu einem der größten und mächtigsten Imperien der Frühen Neuzeit. Einen ähnlichen Versuch hatte China mit den Expeditionen Zheng He's in umgekehrter Richtung bereits während der Ming-Dynastie zu Beginn des 15. Jahrhunderts unternommen.

Die chinesische Initiative zur Wiederbelebung der Seidenstraße(n) umfasst eine — zumindest in der aktuellen Zeitgeschichte — unvergleichliche Dimension. Die Führung in Peking verspricht sich davon einen engeren wirtschaftlichen Austausch mit seinen Nachbarn, aber auch bis hin nach Afrika, den mittleren Osten und Europa, und darüber hinaus auch immer, zumindest in den Ankündigungen, wechselseitige Vorteile, Wirtschaftswachstum und Aufschwung. Dass die Sicherung der großen Öl-, Edelmetall- und Gasvorkommen sowie sonstigen Rohstoffe in Zentralasien ein weiteres wesentliches Motiv darstellen, liegt auf der Hand.

Die USA haben mit ihrem "Silk Road Strategie Act" 10 im Jahr 1999 eine ähnliche Strategie angedacht. Die EU hatte sich bereits seit 1993 im Rahmen des TRACECA-Projekts 11 (Transport Corridor Europe-Caucasus-Asia-, deutsch "Verkehrskorridor Europa-Kaukasus-Asien") um einen infrastrukturellen Ausbau zwischen Europa und Zentralasien bemüht, wie zum Abschluss des ersten Kapitels näher erläutert wird.

In diesem Zusammenhang sei auch an die wiederholten Bemühungen Russlands erinnert, eine Freihandelszone von "Lissabon bis Wladiwostok" einzurichten. Wladimir Putin hatte diesen Vorschlag bereits auf der Münchener Sicherheitskonferenz 2007 unterbreitet, aber kein Gehör gefunden, obwohl er ihn später mehrfach wiederholte. Die Folgen der sich daraus ergebenden verstärkten politischen und ökonomischen Zuwendung Russlands zu China werden — wie alle Entwicklungen entlang der Seidenstraße — erst in Zukunft abzuschätzen sein.

China wächst wirtschaftlich nach wie vor trotz aller Rückschläge mit einer hohen Geschwindigkeit. Mit China ist eine neue und selbstbewusste politische und wirtschaftliche Großmacht wiedererstanden, die in den nächsten Jahrzehnten von hoher geopolitischer Bedeutung sein dürfte. Chinas neue Seidenstraße ist dafür jene Vision, die als weltumspannende Kontinental- wie Seeverbindung das 21. Jahrhundert verändern soll. Chinas außenpolitische Rolle wächst damit aus geopolitischer Sicht und fordert die USA und Europa wie seit Langem vorhergesagt auf neue Weise nicht nur in Eurasien, sondern bis nach Afrika heraus. Der US-Politologe Joseph S. Nye spricht von einer chinesischen "Marco-Polo-Strategie". 14 Europa und den USA, ja dem gesamten Westen fehlt eine analoge Vision, wie China sie mit der neuen Seidenstraße vorgelegt hat. Im Weiteren werden dazu Licht und Schatten der neuen Seidenstraßen-Initiative im Kontext der gesamten chinesischen Innovations- und Wirtschaftsstrategie erläutert.

Das wird vor allem im *ersten Kapitel* in Verbindung mit den jüngsten politischen Veränderungen in den USA und der Schwächung Europas durch den Brexit in den Mittelpunkt gestellt. Dazu werden sowohl Chinas interne Anstrengungen zur Modernisierung als auch die erweiterten Unternehmenskäufe in Europa und weltweit bei Technologieführern beurteilt.

Das zweite Kapitel gibt einen Einblick in die Dimensionen der OBOR-Initiative. Neben Verlauf und strukturellen Herausforderungen zu Lande und entlang der Küsten auf dem Seewege werden die zur Realisierung notwendigen Schritte aufgezeigt. Eine zentrale Rolle spielt dabei die Finanzierung der Mammutprojekte. Hier hat China schon lange kritisch auf die Weltbank und andere global agierende Finanzierungsinstitute geschaut und dann einen für viele, insbesondere die USA doch überraschenden und unerwarteten Schluss gezogen: die Gründung der Asian Infrastructure Investment Bank (AIIB). Diese Bank mit Sitz in Peking soll mit weiteren internationalen Finanzinstituten sowie speziellen Fonds die Projekte der neuen Seidenstraßen-Initiative finanzieren helfen. Im Januar 2016 nahm die Bank ihre Arbeit ohne Beteiligung der USA und Japan auf. Deutschland wirkt wie Frankreich und Italien und andere europäische Staaten mit und stellt für die ersten Jahre den Direktor dieser Stimmrechtsgruppe. Über die Schritte zur Finanzierung der Großinitiative Chinas hinaus behandelt

das zweite Kapitel vor allem die bereits in Angriff genommenen Realisierungsschwerpunkte im terrestrischen sowie maritimen Bereich der neuen Seidenstraße, zeigt aber auch die von Kritikern der chinesischen Initiative befürchteten militärischen Implikationen.

Das dritte Kapitel umreißt, welche Herausforderungen China parallel zu den Infrastrukturmaßnahmen im Innern des Landes lösen muss. Das Auswärtige Amt fasst zusammen: "China steht unverändert vor gewaltigen Aufgaben: Um wettbewerbsfähig zu bleiben, muss sich die Wirtschaft weiter modernisieren. Das Ziel des aktuellen 13. Fünfjahresplan ist die Umstrukturierung der chinesischen Volkswirtschaft von einer investitionsund exportorientierten zu einer innovationsgetriebenen. Hierfür müssen nicht zuletzt auch Innovationsfähigkeit und Kreativität in der Gesellschaft gestärkt werden, auch durch strukturelle Reformen im Bildungssystem. Um Märkte zu erschließen und technologische Lücken durch Zukäufe im Ausland zu schließen, wurden zudem im Jahr 2016 massive Auslandsinvestitionen getätigt."<sup>16</sup>

In Europa wurde allein aufgrund der Sprachbarrieren kaum zur Kenntnis genommen, dass sich längst auch in China mächtige Internetkonzerne herausgebildet haben, die Google oder Amazon Paroli bieten. Oder auf dem Gebiet des Verkehrs geht China mit hohem Tempo in Richtung E-Mobilität, ähnlich wie bei der Durchsetzung von Digitalisierungsstrategien auf vielen anderen Gebieten.

Im vierten Kapitel werden diese Herausforderungen weiter konkretisiert. Dabei geht es insbesondere um das Erzielen eines nachhaltigeren Wachstums. Neben chinesischen Überkapazitäten in einzelnen Industriebereichen wie Stahl und Kohle bereiten vor allem soziale und ökologische Probleme erhebliche Sorgen. In keinem anderen Land der Erde zeigen sich die Folgen ungebremsten Wirtschafts- und Verkehrs – inklusive Logistikwachstums - so deutlich wie in China, obwohl auch das Eisenbahnnetz für Hochgeschwindigkeitsverbindungen erheblich ausgebaut wurde. Die Luftverschmutzung in chinesischen Großstädten zwingt zeitweise zu drakonischen Maßnahmen, wie das Abschalten der Produktion oder Fahrverbote. Immer deutlicher zeigt sich, dass alternative Antriebstechniken im Straßenverkehr unerlässlich sind und Vorrang bei der Autozulassung haben, was auch die deutsche Autoindustrie schmerzhaft spürt. Die Herausforderungen konsequenter Dekarbonisierung und verstärkten Umweltschutzes wachsen in allen Arbeits- und Lebensbereichen mit der zunehmenden Urbanisierung und der Digitalisierung.

Das abschließende fünfte Kapitel bewertet die Möglichkeiten und Grenzen der Belt-and-Road-Initiative im Gesamtkontext der chinesischen Wirtschafts- und Gesellschaftsentwicklung. Dabei werden die Ziele des 13. Fünfjahresplans mit den Ansprüchen der Durchsetzung der neuen Seidenstraßen verglichen, besonders der hohe Ressourcenbedarf und die nötige Kooperationsbereitschaft sowie Konnektivität der Initiative in den betreffenden Regionen und Staaten. Gleichzeitig geht es um die Internationalisierung und Modernisierung des "Innovationssystems Chinas", die Entbürokratisierung und Verstärkung des Kampfes gegen Korruption bei erhöhter Partizipation der Bevölkerung und dem Ausbau eines dynamischen Unternehmertums. Vom Design bis zum Marketing neuer Produkte aus China werden vielfältige Anstrengungen unternommen, um insbesondere den erhöhten Qualitätsansprüchen weltweit gerecht zu werden und unter Beweis zu stellen, dass die mit der OBOR-Initiative angestrebte Prosperität allen Beteiligten zu Gute kommt.

Die vorliegende Veröffentlichung soll bei der Beurteilung helfen, ob für die betroffenen Regionen die Chancen oder Risiken der Seidenstraße überwiegen. Sicher ist, dass es bei der Beurteilung Freiheitsgrade gibt. Sicher ist aber auch, dass für die Umsetzung der Vision von der neuen Seidenstraße das chinesische Sprichwort gilt:

"Jede große Reise beginnt mit einem kleinen Schritt."

### 1. Chinas neue Rolle in der Globalisierung

# Neue Herausforderungen nach Trumps "America first" und dem Brexit

Auf der Webseite des Weißen Hauses sticht als Zeichen der Präsidentschaft Donald Trumps die US-Flagge mit dem Motto "AMERICA FIRST" ins Auge.¹ Die offizielle Einschätzung nach 100 Tagen ging davon aus, dass kein Präsident der USA in den vergangenen 50 Jahren eine brillantere Bilanz aufzuweisen hat, wenngleich das weltweite Medienecho dies teilweise anders sah. Bereits in den ersten Monaten seiner Amtszeit überraschte Trump die Welt mit immer neuen Vorstößen und Dekreten. Sie fokussierten sich nach Angaben des Weißen Hauses insbesondere auf die Stärkung des Militärs, die Beendigung der illegalen Immigration und auf die Wiederbelebung der amerikanischen Wirtschaft. Kritischen Einschätzungen zufolge ist die außenpolitische Position der USA eher geschwächt. Ernsthaft wird gefragt, ob es sich vielmehr um eine "America Third: A China First and Russia Second Foreign Policy" handelt?²

China wird besonders seit Beginn der Regierungsära von Donald Trump eine weltpolitisch neue Rolle zugesprochen, während sich Russland bedingt durch den Vorwurf einer Einmischung in den US-Wahlkampf und davor vor allem durch die Übernahme der Krim-Halbinsel erneut isoliert hat und von der westlichen Welt mit Sanktionen belegt wurde — obwohl dies auch für die Wirtschaft der sanktionierenden Länder Milliardenverluste bedeutet.

Um China im 21. Jahrhundert und seine neue Rolle in der Weltwirtschaft zu verstehen, muss man die weltpolitische Lage mit ihren gravierenden Veränderungen besonders der letzten Jahre und Jahrzehnte berücksichtigen. Wenn man die im Vorwort benannten, teilweise viele Jahrhunderte zurückliegenden Initiativen insbesondere Chinas und Portugals, aber auch Spaniens außer Acht lässt, startete die Globalisierung aus handelspolitischer Sicht spätestens am 1. Januar 1948, als sich 23 Staaten in Genf zum ersten Zoll- und Handelsabkommen GATT (General Agreement on Tariffs and Trade) zusammenschlossen. Das Bundesministerium für Wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung schätzt, dass rund 50 Jahre lang das GATT den Welthandel bestimmte.<sup>3</sup> Die Bundesrepublik schloss sich dem GATT schon 1951 an, wie später viele weitere Staaten, bis das Abkom-

men 1995 in der Welthandelsorganisation WTO (World Trade Organization) aufging, der seit Juli 2016 bereits 164 Länder angehören.<sup>4</sup> Ein von der WTO vorgesehenes globales Freihandelsabkommen scheiterte an den unterschiedlichen Interessen der Industrie-, Schwellen- und Entwicklungsländer. Es folgte die Gründung regionaler Handelsblöcke, etwa in Südamerika 1991 MERCOSUR, der EU-Binnenmarkt 1993, die südostasiatische AFTA 1993 und der nordamerikanische NAFTA-Pakt zwischen den USA, Kanada und Mexiko 1994.

Die USA schotten sich inzwischen ab und stellen die Idee des multilateralen Freihandels ganz offen in Frage — was schlechte Aussichten für die geplanten transpazifischen Handelsabkommen TPP (Trans-Pacific Partnership) und das transatlantische Handelsabkommen TTIP (Transatlantic Trade and Investment Partnership) bedeutet. EU-Handelskommissarin Cecilia Malmström sah das TTIP-Abkommen nach Trumps Wahl im "Gefrierschrank", und die europaweiten Gegner der "neoliberalen" Handelsabkommen hatten Zeit zum Verschnaufen im Protest gegen diese Handelsabkommen. Inzwischen haben sich die Bündnisse gegen unfaire und geheime Verhandlungen von internationalen Handelsabkommen zu einem "Netzwerk Gerechter Welthandel" vereinigt, um gemeinsam auf die europäische Handelspolitik einzuwirken.<sup>5</sup>

Viele Unternehmer sehen für die Weltwirtschaft schwere Zeiten. China öffnet sich just in dieser Phase einer sich dynamisch ändernden Globalisierung. Nach nur rund eineinhalb Jahrzehnten Mitgliedschaft in der Welthandelsorganisation WTO seit Dezember 2001 ruft China eine Wiederbelebung der Seidenstraße aus — und knüpft damit nicht nur an einen historisch erfolgreichen Handelsweg zwischen Asien und Europa an, sondern an seine einstige geopolitische Bedeutung vor über zweitausend Jahren.

Die USA verzeichneten 2016 mit der Wahl von Donald Trump zum Präsidenten ein Wiedererstarken der republikanisch-konservativen Kräfte im Land. Was bedeutet die Trumpsche Außen- und Wirtschaftspolitik für das Gleichgewicht der Weltwirtschaft? Die meisten Verbündeten und nicht zuletzt die Nachbarn Amerikas müssten die Vorstellung und das "populistische Manifest", das sie zu hören bekamen, erst einmal verdauen, heißt es. Es habe nicht — wie man früher sagte — der Führer der freien Welt oder der Präsident der globalen Ordnungsmacht gesprochen, sondern einer, der Ordnungen zertrümmere: "Insofern ist diese "alte Welt' untergegangen. Ob auch der Westen untergeht? Wenn die Vereinigten Staaten keine Lust mehr haben, internationale Verantwortung zu tragen, auf gemeinsamen

Werten gründende Bündnisse zu pflegen, dafür aber die Weltwirtschaft im Führermodus aus den Angeln heben, was bleibt dann vom Westen? ... Dennoch muss man sich daran erinnern, dass die europäische Einigung gute Zeiten immer dann erlebte, wenn Amerika sie mit Wohlwollen begleitete. Jetzt heißt es kurz und bündig 'Amerika zuerst'! Kann der Gegensatz dazu Europa stark machen?"

Sorgen bereitet vielen Wirtschaftsexperten die "Abschottungsstrategie" Trumps: "Sollten die USA tatsächlich aus ihren Handelsabkommen ausscheren und Strafzölle etwa auf Waren aus Mexiko oder China erheben, könnte dies schnell in einen weltweiten Handelskrieg münden."<sup>7</sup> Das Washingtoner Peterson Institute of International Economics (PIIE) sieht bei einem Handelskrieg Millionen von Arbeitsplätzen in den USA in Gefahr, vor allem für Minderqualifizierte, denn Trumps Politik "could unleash a trade war that would plunge the U.S. economy into recession and cost more than 4 million private sector jobs."<sup>8</sup>

Die "Welt" zitiert Eric Nielsen, den Chefökonom von Unicredit, demzufolge sich die Weltwirtschaft glücklicherweise erhole, was auch die USA nicht mehr aufhalten könnten. Die Frage sei nur, "bis zu welchem Grad Trump die lang erwartete Erholung von ihrem Kurs abbringen wird".<sup>9</sup>

Auch der Bund der Deutschen Industrie warnt vor Abschottungstendenzen. Eine repräsentative Umfrage des Sozialforschungsinstitutes INSA belege, dass jeder zweite Deutsche (52 Prozent) davon überzeugt sei, dass sich Freihandel positiv auf die deutsche Industrie auswirke. Außerdem rechneten sich mehr Menschen in Deutschland persönliche Vorteile (36 Prozent) als Nachteile (21 Prozent) durch Freihandel aus, BDI-Präsident Dieter Kempf äußerte sich in einer Pressemitteilung: "Wir dürfen eine Trendwende weg vom Freihandel hin zu Abschottung nicht zulassen... Die Mehrheit der Deutschen hält die Auswirkungen des Freihandels auf die deutsche Industrie für positiv. Das ist ein wichtiges Ergebnis in einer Zeit, in der Politiker weltweit wieder stärker auf Abschottung setzen."<sup>10</sup> Dabei rangiert Deutschland global bei den Im- und Exporten auf dem dritten Platz, obwohl es nur ein Prozent der Weltbevölkerung stellt. Und rund 15 Prozent aller weltweiten Exporte sowie annähernd genauso viele Importe lassen sich der EU zuschreiben – obwohl diese nur etwa sieben Prozent der Weltbevölkerung stellt.

Die Europäische Union steht angesichts des BREXIT - des am 23. Juni 2016 per Referendum mit 51,89 Prozent mehrheitlich beschlossenen Ausstiegs der Briten aus der EU - vor einer harten Bewährungsprobe wie Groß-