

A stylized world map composed of a grid of grey dots. Several dots are highlighted in red, marking specific geographical locations across the map.

# Die Seidenstraße, Eurasien und die Alte Welt

**DIETMAR DIRMOSER**  
Februar 2018

- Durch die chinesische Seidenstraßeninitiative könnte aus einem uralten Traum ein ernstzunehmender Plan werden, nämlich, die Region zwischen China und Europa, Südrussland und dem Norden des Iran zu einem weltwirtschaftlichen und damit auch politischen Gravitationszentrum zu entwickeln. Zwar tummeln sich in der Region zahlreiche internationale Akteure, doch sind die chinesischen Pläne das einzige zukunftsweisende Angebot für die Länder, deren Strukturen durch Jahrhunderte in peripherer Randlage deformiert wurden.
- Seit der Unabhängigkeit der Länder Zentralasiens und des südlichen Kaukasus stagniert die Region, eine Lösung der Entwicklungsprobleme aus eigener Kraft ist nicht in Sicht. Die vier Rohstoffexportländer finden kein Mittel gegen die wirtschaftlich und sozial zersetzenden Folgen des Rohstofffluchs; die anderen leben von den Überweisungen ihrer Arbeitsmigrantenheere im Ausland und finden kein Mittel gegen Armut und Exklusion. Die Wachstums- und Entwicklungsmöglichkeiten werden in den meisten Staaten der Region durch dysfunktionale autokratische Staaten blockiert, deren institutionelle Architektur auf die Selbstbereicherung und den Machterhalt der Eliten ausgerichtet ist.
- Die Seidenstraßeninitiative entstand aus einem komplexen politischen und sozialen Prozess innerhalb Chinas. Sie trifft auf ebenfalls komplexe Strukturen in den Ländern entlang der Route; aus denen sich Governancerisiken ergeben, die bislang zu wenig berücksichtigt werden. Und sie entfaltet sich in einem internationalen Umfeld, in dem Skepsis und Containmentreflexe überwiegen. Da das Riesenprojekt nur eine Chance hat, wenn China Partner und Verbündete findet, dürfte eine weitreichende Multilateralisierung mittelfristig unvermeidbar sein.



## Inhalt

<b>1. Einleitung</b> .....	<b>3</b>
<b>2. Zentralasiens Strukturprobleme und die Visionen und Konzepte für die Region</b> ..	<b>4</b>
2.1 Das Entwicklungsproblem der ehemaligen Sowjetrepubliken .....	4
2.2 Visionen für eine Region .....	6
2.3 Akteure, Interessen und Pläne .....	8
<b>3. Die Seidenstraßeninitiative:</b>	
<b>Entwicklungsmotor für eine Großregion oder chinesische Interessenpolitik</b> .....	<b>12</b>
3.1 Ex Oriente Lux .....	12
3.2 BRI: Bedrohung für den Westen? .....	13
3.3 Chinas Wandel vom widerstrebenden Mitspieler zur Gestaltungsmacht .....	15
3.4 Ein Konglomerat von Motiven und Antrieben .....	16
<b>4. BRI: Diskurs und widerstrebende Praxis</b> .....	<b>19</b>
4.1 Globale Investitionslücken, chinesische Finanzierungsbeiträge und Kopplungsmöglichkeiten mit globalen Initiativen .....	19
4.2 Der steinige Weg vom Diskurs zur Praxis .....	21
4.3 Die Governancerisiken entlang der Seidenroute .....	23
4.4 Ausblick .....	25
<b>Literatur</b> .....	<b>27</b>

## 1. Einleitung

Kein Zweifel, China steht vor gigantischen Herausforderungen. Die Versorgung der Wirtschaft mit Energie- und Rohstoffen, die Abmilderung der ökologischen Folgen von mehr als zwei Jahrzehnten mit zweistelligen Wachstumsraten, die Einebnung der konfliktträchtig zunehmenden sozialen Disparitäten sind nur einige von ihnen. Zur Lösung seiner Probleme setzt das Land auf Großprojekte. Darunter sind beeindruckende Bauten wie die längste Ozeanbrücke der Welt, die längste Pipeline, das höchste Gebäude, das größte Bewässerungssystem. Großprojekte sind aber auch extrem ambitionierte Projekte des Strukturwandels, der Infrastruktur und der Hochtechnologie: Um die Wohlstandslücke zwischen der Küste und Westchina zu schließen werden seit 1999 jedes Jahr viele Milliarden investiert; China verfügt über das längste Streckennetz für Hochgeschwindigkeitszüge der Welt und baut es weiter aus; der schnellste Supercomputer der Welt ist kein Projekt, er ist seit 2016 in der Provinz Jiangsu im Einsatz.

Groß gilt als modern und prestigeträchtig und gleichzeitig als Hebel für schnellen Erfolg. Um rasche und dauerhafte Entwicklungsfortschritte zu erreichen, drehen die chinesischen Planer gerne das ganz große Rad. Wie die Entwicklung der letzten Jahrzehnte zeigt, hat dies mitempfinden zur Serienproduktion von Entwicklungsrüinen geführt, denn die staatliche Steuerung und Regulierung vollzieht sich in einem zwar staatlich durchgeführten aber weitgehend vermarktlichten System, in dem Regulierung und Staatsintervention an ökonomische Effizienzkriterien gebunden sind. (ten Brink 2013: 70 ff.)

Dass Chinas Großprojekte – einzelne mit dreistelligem Milliardenetat – noch überboten werden können, schien bis vor kurzem wenig wahrscheinlich. Doch je mehr die Initiative einer neuen Seidenstraße Formen annimmt, wird deutlich, dass China in eine neue Dimension vordringt. Es handelt sich um das Projekt mit dem historisch größten Investitionsvolumen und der größten räumlichen Erstreckung. Sollte es, wie von den Initiatoren geplant, im Jahr 2049 am 100. Jahrestag der Gründung der Volksrepublik, tatsächlich in der anvisierten Form umgesetzt sein, dürfte es die geoökonomischen und auch die geopolitischen Strukturen der Welt gründlich umgepflügt haben.

Diese nicht völlig von der Hand zu weisende Möglichkeit hat in der westlichen Welt Abwehrreflexe aktiviert.

Viele Außenpolitikstrategen sehen darin eine sich verdichtende Bedrohung, denn sie vermuten als Triebkraft hinter dem Projekt das Hegemoniestreben einer aufstrebenden Macht, dem adäquat nur mit Containment begegnet werden könne. Auf der anderen Seite dienen sich diverse EU-Mitgliedsstaaten, angeführt von Ungarn, Großbritannien und Griechenland, als Drehscheibe für Investitionen im Rahmen des Seidenstraßenprojektes an. Damit drohen die Wahrnehmung der chinesischen Initiative und die darauf aufbauenden politischen Antworten doppelt unscharf zu werden. Bevor politische Ressourcen in die Einhegung oder Blockierung internationaler Initiativen investiert werden, lohnt es sich, genau hinzusehen. Ebenso, bevor man Mächte mit strategischen Interessen im eigenen Land vorbehaltlos schalten und walten lässt. Es ist bisweilen erstaunlich, wie schmal die Wissensbasis über die chinesische Seidenstraßeninitiative ist, auf der dezidierte politische Positionen basieren.

Dieser Text ist ein Plädoyer, die leitenden Ideen und vor allem das Potenzial der Seidenstraßeninitiative genauer in den Blick zu nehmen, bevor Urteile gefällt und politische Antworten gegeben werden. Bei allen Fragen und berechtigten Vorbehalten sollte man nicht übersehen, dass die chinesische Initiative nicht nur chinesische Interessen, sondern auch die Entwicklungsprobleme der Region zwischen China und Europa adressiert, die sich leicht zu internationaler Destabilisierung auswachsen könnten. Es wäre deshalb gewiss nützlich, wenn in Europa eine Instanz der systematischen Beobachtung der Seidenstraßeninitiative existieren würde, auch um die Voraussetzung zu schaffen, dass die vielfältige, aber punktuelle und heterogene Analysetätigkeit zu tieferen Einsichten und differenzierteren Politikvorschlägen führt. Dabei sollte es sich angesichts der räumlichen Weite des chinesischen Projektes und der großen Zahl betroffener Staaten um Vorschläge auf multilateraler Basis handeln. Die Multilateralisierung der Initiative wäre durchaus eine Option, denn den Initiatoren des Projekts ist bewusst, dass es sich um ein internationales Projekt handelt, das früher oder später die Schaffung multilateraler Koordinations- und Abstimmungsmechanismen erforderlich machen wird.

Die implizite Leitfrage, die dieser Analyse zugrunde liegt, ist die Frage nach der Zukunft Zentralasiens und der südlichen Kaukasusregion. Kein internationaler Akteur außer China hat für diese Länder ein Angebot, das die Lösung ihrer Entwicklungsprobleme überhaupt themati-

siert. Die strukturellen Dilemmata der Staaten zwischen China und Europa sind der Ausgangspunkt der Analyse; am Schluss wird gezeigt, wie sich aus den spezifischen Governance-Problemen Zentralasiens und des südlichen Kaukasus Hindernisse für die Realisierung des Seidenstraßenprojektes ergeben können. Der Hauptakzent liegt indes auf den Facetten des Seidenstraßenprojektes, seiner Struktur und Komponenten, seiner Vorgeschichte und den dahinter liegenden Motiven. Außenpolitische Initiativen und schon gar solche in der Größenordnung der Seidenstraßeninitiative verdanken sich vielfältigen und komplexen Prozessen im Inneren der Länder. Nur wenn diese in den Blick genommen werden, werden auch die Ambivalenzen deutlich, mit denen die betroffenen und interessierten Länder rechnen müssen.

## 2. Zentralasiens Strukturprobleme und die Visionen und Konzepte für die Region

### 2.1 Das Entwicklungsproblem der ehemaligen Sowjetrepubliken

Im dritten Jahrzehnt nach der Unabhängigkeit der ehemaligen Sowjetrepubliken in Zentralasien und dem südlichen Kaukasus<sup>1</sup> sind die Prognosen für diese Weltre-

gionen bestenfalls verhalten optimistisch. Es gibt wenig Anzeichen für eine bevorstehende Krise; auf der anderen Seite deutet wenig darauf hin, dass einer der acht Staaten zur Erfolgsgeschichte werden könnte.

Ökonomisch handelt es sich eher um das Gegenteil einer Erfolgsgeschichte. Anfang der 1990er Jahre brach durch den Wegfall der Transferleistungen der moskauer Zentrale und die Kappung der grenzüberschreitenden Wertschöpfungsketten nicht nur flächendeckend die Produktion ein<sup>2</sup>, auch das Wohlstandsniveau sank dramatisch. Trotz einiger Wachstumsepisoden dauerte die Übergangskrise bis in die 2000er Jahre.

Der wirtschaftliche Niedergang hat die Gesellschaften der Region dauerhaft gezeichnet. (Falkingham 2005) Ungleichheit und extreme Armut haben markant zugenommen; bei zentralen Sozialindikatoren wie Lebenserwartung, Kindersterblichkeit und Unterernährung sind die Werte heute in einigen Fällen schlechter als in der Sowjetzeit. Dazu hat wesentlich beigetragen, dass der Einbruch des BIP mit einer Senkung der Staatsausgaben einherging und zum Anlass für einen beispiellosen Abbau der staatlichen Daseinsvorsorge genommen wurde. In den Bereichen Gesundheit und Erziehung wurde das Leistungsangebot reduziert, wurden die Zugangsschranken erhöht und es kam zu einer deutlichen Qualitätsverschlechterung.<sup>3</sup> Selbst Jahre mit kräftigem Wirtschaftswachstum konnten die in der Phase des Systemübergangs entstandenen sozialen Verwerfungen nicht beseitigen; die Auswirkungen der russischen Rezession haben sie seit 2015 weiter verstärkt.<sup>4</sup> Nicht von ungefähr sind deshalb an vielen Orten Anzeichen für soziale Spannungen zu beobachten, die von den überwiegend autoritären Regimen durch staatliche Kontrolle und Repression bislang erfolgreich niedergehalten wurden. Die stärkste Reaktion der Gesellschaften Zentralasiens und des südlichen Kaukasus auf die Umbrüche seit der Unabhängigkeit war indes eine »Abstimmung mit den Füßen«. Seit dem wirtschaftlichen Einbruch der 1990er Jahre sahen sich Millionen Menschen gezwungen, ihr

1. Die acht Staaten Zentralasiens und des Südkaukasus als eine Region zu betrachten, setzt ein Mindestmaß an Gleichartigkeit oder Ähnlichkeit voraus. Diese ist gegeben, denn eine wesentliche Übereinstimmung besteht darin, dass alle acht bis Anfang der 1990er Jahre Teil der Sowjetunion waren und ihre Ausgangssituation, was die Wirtschafts- und Institutionenstruktur angeht, viele Entsprechungen aufweist. Gemeinsam hatten die Staaten auch, dass sie über Jahrzehnte in die Rolle peripherer Grenzregionen gedrängt waren. Diese Definition der Region abstrahiert von anderen Faktoren, die eine Gesamtheit konstituieren können. So gibt es gewiss Wechselbeziehungen zwischen den Staaten im Südkaukasus, dem russischen Kaukasus und der (Nord-)Türkei; im Fall der Stan-Länder gäbe es gute Gründe, nicht nur ihre Interaktion mit dem Südkaukasus, sondern auch mit dem Iran, Afghanistan, Nordpakistan, der westchinesischen Provinz Xinjiang und der Mongolei mit in den Blick zu nehmen. Eine weitreichende geographische Definition von Zentralasien stammt von Ferdinand v. Richthofen, einem Geographen und Forschungsreisenden des 19. Jahrhunderts, der die Bezeichnung Seidenstraße prägte. Er rechnet zu Zentralasien all jene innerkontinentalen Territorien, deren Flüsse nicht in einen Ozean entwässern. Die so definierte Region umfasst den Süden Russlands, die Mongolei, den Westen Chinas, im Süden das Tibetplateau, den Hindukusch und das Iranische Hochland und reicht bis zum Schwarzen Meer. Eine politisch-kulturelle Definition aus neuerer Zeit ist noch umfassender und schließt noch größere Teile Russlands (Nordgrenze ist die Linie Moskau-Baikalsee) der Mongolei und Chinas ein. Vgl. Barisitz (2017: 2 ff.).

Der Südkaukasus und Zentralasien werden von der UNESCO als Einheit aufgefasst und ebenso von der FAO und dem IWF. Andere UNO-Organisationen rechnen den Südkaukasus zu Europa und betrachten Zentralasien als geographische und politische Einheit. Für eine Zusammenfassung von Zentralasien und dem Südkaukasus spricht allerdings, dass die acht Staaten Teil einer in Entstehung begriffenen neuen Großregion sind. Dort haben in den letzten Jahrzehnten vieldimensionale Verflechtungen in atemberaubendem Tempo zugenommen. Vgl. dazu Abschnitt 2.2 Visionen für eine Region.

2. Der Absturz des BIP auf die Hälfte des Wertes vor der Unabhängigkeit stellt einen stärkeren Einbruch dar als jener, der in den USA während der Großen Depression der 1930er Jahre verzeichnet wurde

3. Dies hat mit dazu beigetragen, dass nach Daten der UNO von 2017 in Zentralasien (neben Osteuropa) mit die weltweit höchsten Raten von HIV-Neuansteckungen zu verzeichnen sind, während im größten Teil der Welt die Zahl der Neuansteckungen pro Jahr sinkt.

4. Die stärksten negativen Auswirkungen hatte neben dem Rückgang von Handel und Investitionen der Einbruch der Gastarbeiterüberweisungen aus Russland.

Glück im Ausland zu suchen.<sup>5</sup> Jeder fünfte Zentralasiate oder Südkaukasier verdient heute sein Geld in Russland, Westeuropa oder den Golfstaaten. In der Region sind mehr Menschen existenziell von den Überweisungen im Ausland arbeitender Angehöriger abhängig als irgendwo sonst auf der Welt. Die Transfers der Arbeitsmigranten machen in Tadschikistan, Kirgistan, Usbekistan und Armenien einen derart hohen Anteil des Sozialprodukts aus, dass die Ökonomien bei Versiegen des Mittelzuflusses sofort kollabieren würden.<sup>6</sup>

Die Abhängigkeit von Gastarbeiterüberweisungen ist in jenen Ländern der Region am stärksten, die keine Energierohstoffe exportieren und deren Wirtschaften überdies stark agrarisch geprägt sind<sup>7</sup>. Doch auch in Usbekistan mit immerhin 1,8 Prozent der Gas-Weltproduktion (BP 2017: 26) müssen Arbeitsmigranten ein Zehntel zum Sozialprodukt beisteuern. Usbekistan verbindet mit Aserbaidschan, Kasachstan und Turkmenistan aber nicht nur, mit Bodenschätzen reich gesegnet zu sein, sondern auch, dass die Rohstoffrenten nach der Unabhängigkeit nicht für die Entwicklung von Ökonomien genutzt wurden, die Wachstum, Beschäftigung, soziale Gerechtigkeit, Partizipation und Unabhängigkeit gewährleisten.<sup>8</sup>

5. Die Weltbank ermittelte, dass 14 Millionen Menschen, die in Zentralasien oder dem Südkaukasus geboren wurden oder Staatsangehörige eines der Länder sind, im Ausland leben; das sind, bezogen auf die Gesamtbevölkerung, 18 Prozent, in Armenien sogar 25 Prozent. The World Bank (2011: 13, Table 2) Der größte Teil der Arbeitsmigranten aus Zentralasien und dem Südkaukasus strömt nach Russland, wo bei der Einwanderungsbehörde im Jahr 2014 über 11 Mio. Ausländer registriert waren. Hinzu kommen die illegal im Land lebenden und arbeitenden Fremdstämmigen, möglicherweise mehrere Millionen. (Die Welt, 7.6.2016) Die meisten Gastarbeiter in Russland stammen aus Zentralasien und dem Kaukasus.

Die Wirtschaft Kasachstans beschäftigt ca. eine Million meist illegaler Saisonarbeiter aus den Nachbarländern. Vgl. Dave (2014).

Eine kleinere, aber nicht zu vernachlässigende Zahl von Migranten aus Zentralasien und dem Südkaukasus folgte übrigens den finanziellen Lockangeboten des Islamischen Staats.

Die russische Wirtschaftskrise ließ die Remittances ab 2014 einbrechen und zwang viele Gastarbeiter, in die Heimat zurückzukehren; eine schwere Belastung für die Staatsfinanzen und die Arbeitsmärkte der Entsendeländer. Walker/Nardelli (2015)

6. Zentralasien und der Südkaukasus erreichen Spitzenwerte im Ranking der Länder mit dem höchsten Remittance-Anteil am BIP: Tadschikistan 42 %, Kirgistan 30 %, Armenien 18 %; vgl. The World Bank (2016a); Georgien 12,0 %, Usbekistan 9,3 %; vgl. The World Bank (2016).

7. In der Region koexistieren stark subsistenzwirtschaftlich geprägte Existenzweisen im Hinterland mit modern – kapitalistischen Produktionsweisen, so dass es zu einer Überlagerung und Verschränkung von Produktionsweisen kommt, die konfliktiv sein kann. Der beste analytische Ansatz zum Verständnis solcher Strukturen ist immer noch das Konzept der strukturellen Heterogenität, das aus der Dependenztheorie stammt. Vgl. Cordova (1973: 26 ff.) Leider ist dieser Ansatz auf die ex-sowjetischen Transformationsländer nie angewandt worden.

8. Diese Ziele bilden das »magische Fünfeck der Entwicklung«. Vgl. Nohlen/Nuscheler (1982: 55).

Stattdessen haben sich Nekrowirtschaften (Papava 2009: 198 ff. und 2015) oder Zombie-Ökonomien (Caballero/Hoshi/Kashyap 2008: 1943 ff.) herausgebildet, die durch Schwankungen der Rohstoffpreise leicht in eine Schiefelage geraten, also vom »Rohstofffluch« (Sachs/Warner 1995) geplagt sind. Die enormen Finanzmittel, die in der Hochpreisphase von Öl und Gas in die Energieexportländer der Region flossen, versickerten zu einem großen Teil in Prachtbauten oder prestigeträchtigen aber unrentablen Infrastrukturprojekten und heizten die Korruption der Eliten an. An der sozialen Lage der benachteiligten Bevölkerungsgruppen hat der Geldsegen wenig geändert.<sup>9</sup>

Dieser Befund verweist darauf, dass Zentralasien und der südliche Kaukasus auch politisch alles andere als eine Erfolgsgeschichte sind. Die im Westen lange gehegte Erwartung, dass sich in den neuen Staaten quasi notwendig funktionierende Demokratien herausbilden würden, stellte sich als Irrtum heraus. Stattdessen entstanden dysfunktionale autokratische Staaten, deren institutionelle Architektur auf die Selbstbereicherung und den Machterhalt von Elitennetzwerken ausgerichtet sind, und die weder an wirtschaftlicher Entwicklung noch an der hinreichenden Versorgung der Bevölkerung ein Interesse haben.<sup>10</sup> Ausnahmen sind Georgien und Kirgistan, die in den einschlägigen Rankings als »defekte Demokratie« (Georgien), bzw. als »erheblich defekte Demokratie« (Kirgistan) klassifiziert werden; die anderen Staaten zwischen Russland, China, dem Iran und der Türkei werden als »harte Autokratien« geführt.<sup>11</sup>

Kleptokratische Autokratien entziehen ihren Gesellschaften knappe Ressourcen durch deren private Aneignung und Expatriierung, sie setzen Anreize für Fehlallokationen und minimieren die staatliche Steuerungsfähig-

9. Die Unterschiede zwischen den einzelnen Staaten sind indes erheblich. Sie reichen vom Typus des Willkürstaates, wie der Operettendiktatur der Rahmon-Familie in Tadschikistan, bis zum Typus der Entwicklungsdiktatur à la Kasachstan, das im Vergleich stärker institutionalisiert ist und über Mechanismen der Konsensbildung verfügt. Solche Regime sind fähig, zur Aufrechterhaltung des sozialen Friedens die Lage der Bevölkerung und die Möglichkeit von Korrekturen ungerechter Verteilungsstrukturen in ihre Kalküle einzubeziehen.

10. Zum Thema des Korruptionsstaates s. ausführlich Abschn. 4.3.

11. Armenien wird im Transformationsindex als »gemäßigte Autokratie« geführt. Vgl. Bertelsmann Stiftung (2016: 21) Freedom House, eine Organisation die seit vielen Jahren einen der einflussreichsten Indices über den weltweiten Zustand der Demokratie erstellt, rechnet alle fünf zentralasiatischen Staaten und Aserbaidschan zu den »konsolidierten autoritären Regimen«, Armenien zu den »semi-konsolidierten autoritären Regimen«. Georgien wird in der Kategorie »hybride Regime« geführt. (vgl. Freedom House 2017).

keit. Sie dämpfen dadurch die Dynamik der Märkte und blockieren die Kreativität der wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Akteure. Deshalb sind kleptokratische Autokratien auf Dauer zur Stagnation verurteilt, jedoch nicht notwendigerweise zum Zusammenbruch. Der sozio-ökonomische Stillstand kann lange andauern, wenn es gelingt, die autoritären Herrschaftsstrukturen zu institutionalisieren, und insbesondere, wenn Emigration als Ventil für gesellschaftliche Spannungen fungiert. In den meisten Ländern Zentralasiens und des südlichen Kaukasus sind die wirtschaftlichen und politischen Verhältnisse mittlerweile auf eine Art und Weise verfestigt, dass die Länder aus eigener Kraft kaum Wege finden dürften, um ihre Struktur- und Entwicklungsprobleme zu überwinden und Armut und Exklusion zu bezwingen, von der Schaffung akzeptabler Lebenschancen für rückkehrwillige Arbeitsmigranten ganz zu schweigen. Mit Ausnahme Kasachstans, das sich als autoritärer Entwicklungsstaat versteht und Georgiens, das mit westlicher Hilfe eine Marktdemokratie zu werden versucht, verfügen die Eliten der Region weder über den Antrieb noch ein Konzept, um den Status quo ernsthaft zu verändern.

Von außen sind ebenfalls keine entscheidenden Impulse zu erwarten. Zwar tummeln sich in der Region diverse internationale Akteure. Doch ist von denen keiner bereit oder stark genug, sich finanziell und politisch hinreichend zu engagieren, um dadurch Strukturveränderungen in Gang zu setzen. Insgesamt scheinen sich Zentralasien und der Südkaukasus also in einer Art Seitwärtsbewegung zu befinden. Es geht weder entscheidend aufwärts noch bedrohlich abwärts. Die wirtschaftliche Entwicklung stagniert und sozialpolitische Fortschritte sind nicht zu verzeichnen, weil Wachstumsgewinne ungleich verteilt und verschwendet werden. Die autoritären politischen Regime haben sich verfestigt und sind auf Status-quo-Erhaltung ausgerichtet. Die externen Akteure haben weder konzeptionell noch finanziell Angebote im Gepäck, die einen Aufbruch zu neuen Ufern bewirken könnten. Warum dieser Satz auf China nur bedingt zutrifft, davon wird noch ausführlich die Rede sein.

## 2.2 Visionen für eine Region

Historisch hingen Fortschritt und Rückschritt in der Region zwischen Südrussland, China, dem Iran und dem Schwarzen Meer stets wesentlich von externen Faktoren ab. Dort verlief das Geflecht der Seidenstraßen, in de-

ren Einflussbereich eine »Globalisierung avant la lettre« (Cammann 2017) stattfand. In den eineinhalb Jahrtausenden, die die Seidenstraßen in Betrieb waren, wurde vielerorts die Entwicklung von Ereignissen bestimmt, die sich an weit entfernten Punkten der Routen zutragen. Der Historiker Peter Frankopan ist davon überzeugt, dass von der Entstehung der ersten Hochkulturen bis heute die Veränderungen der großen internationalen Konstellationen nur zu verstehen sind, wenn auch China und die Region zwischen China und Europa in den Blick genommen werden. Dabei stellt sich heraus, dass trotz aller Wechselwirkungen historisch die entscheidenden Entwicklungsimpulse für die westliche Zivilisation zumeist aus dem Osten kamen. Frankopan ist sich sicher, dass dies in Zukunft mehr denn je der Fall sein wird, nicht zuletzt, weil die Weltmachtzentren der Zukunft östlich von Europa liegen werden. (Frankopan 2016: 552 ff.)

Die durch den Kaukasus und Zentralasien verlaufenden Verbindungen zwischen Europa und China haben seit vorchristlichen Zeiten einen intensiven Ost-West- und einen ebenso intensiven West-Ostausgleich von Waren, Technologien und Ideen ermöglicht, aber beispielsweise auch die Ausbreitung von Epidemien begünstigt. Die Interaktion hat vielerlei Innovationen bewirkt und stellte für viele der unmittelbar an der Strecke liegenden Regionen eine Art Entwicklungsprogramm dar. Dann eroberten im 15. Jahrhundert die Osmanen Konstantinopel und unterbrachen mit den Handelswegen auch die intensive Wechselbeziehung zwischen Europa und Asien.<sup>12</sup> Südrussland, Zentralasien und der Südkaukasus wurden wirtschaftlich und welthistorisch immer mehr zur Peripherie, zunächst des Osmanischen Reiches, und im 19. Jahrhundert, im Zuge der russischen Südexpansion, des Zarenreiches. Für letzteres war die Region nie mehr als ein fernab liegender kolonialer Außenposten inmitten der Turkestan genannten weiten unzivilisierten Räume. An der peripheren Position änderte sich auch nichts durch die Einverleibung Zentralasiens und des Kaukasus in die Sowjetunion durch die Bolschewiki. Doch führten die sowjetischen Entwicklungsplaner ab den 1930er Jahren das südliche und östliche Grenzland aus Sicherheitserwägungen näher an den Gesamtstaat heran, indem sie die Russifizierung vorantrieben und

12. Dies veranlasste die Mächte im Westen Europas nach seegestützten Alternativrouten zu suchen. Erfolgreich waren dabei Portugal und Spanien, die bis dahin im Schatten des wirtschaftlich mächtigen Venedig und Genua gestanden hatten, die ihren Reichtum letztlich dem Seidenstraßenhandel verdankten.

vergleichsweise großzügige Sozial-, Erziehungs- und Gesundheitssysteme aufbauten. Parallel schotteten sie die Grenzen nach Süden und vor allem nach Osten immer mehr ab. Als China in den 1960er Jahren aus dem von Russland geführten kommunistischen Block ausscherete, wurde die Grenze zwischen beiden Ländern vollends zu einer nahezu undurchdringlichen, durch starke Militärkräfte gesicherten Demarkationslinie. (Tripathi 2012: 95 ff.)

Die Abschottung und Peripherisierung Zentralasiens und des Südkaukasus über weite Strecken der vergangenen Jahrhunderte stellt eine gegenläufige Entwicklung zu dem von Frankopan und anderen postulierten historischen Trend dar. Dieser, so das Argument, bricht sich aber früher oder später Bahn, da die Naturvoraussetzungen und vielerlei sozio-ökonomische Kräfte eine mit der physikalischen Massenanziehung vergleichbare Gravitation zwischen China und Europa bewirken, die die zwischen beiden liegende Region letztlich transformieren muss. Die Handhabung der Grenzen, die Rechtslage und die internationalen Abkommen werden dies auf Dauer nicht verhindern können. Frankopan listet eine Vielzahl von Indizien auf, die dafür sprechen, dass der Prozess der Verlagerung des Gravitationszentrums der Welt in die Übergangsregion zwischen Europa und Asien bereits in vollem Gange ist. Die gewaltsamen Konflikte, die Transformationsprozesse und Umbrüche in der weiteren Region versteht er als »Geburtswehen einer neuen Region«. Und durch die Verdichtung und zunehmende Interaktion in dem genannten Raum entstehe nicht weniger als eine »neue Weltordnung«. Bezeichnenderweise weisen die Prognosen von Militärplanern und Außenpolitikstrategen in den USA und Europa ebenfalls in diese Richtung.<sup>13</sup>

Der Begriff der Region, der von den Anhängern dieser These benutzt wird, ist kein Konzept mit solidem theoretischem und empirischem Fundament. Er basiert auf der Überlegung, dass es jenseits der juristisch fixierten sub- oder supranationalen Körperschaften und jenseits der gängigen geographisch definierten Regionen Räume

gibt, die als Einheit aufgefasst werden können, und die durch die realen Verbindungen, Transaktionen und Interaktionen in ihrem Inneren definiert sind. Diese Räume können sich über die Grenzen von Staaten oder subnationalen Gebietskörperschaften und auch von Naturräumen hinweg erstrecken. Die französischen Föderalisten der 1960er Jahre nahmen dies zum Anlass für die Entwicklung eines Konzepts der Integration, das nicht den Nationalstaat sondern die Region in den Mittelpunkt stellte. Doch auch in der Debatte der 1960er Jahre ist der Begriff der Region kein ausgearbeitetes Konzept. Wie bei Frankopan liegt ihm bei Föderalisten wie Denis de Rougemont der Gedanke zugrunde, dass Regionen Räume intensiver Transaktionen und Interaktionen auf wirtschaftlicher, sozialer, kultureller und politischer Ebene sind. Schwierig gestaltet sich aber die Abgrenzung solcher mehrdimensional verflochtener Räume von anderen, was mit Hilfe von Indizien, Impressionen und historischen Analogien, also eher intuitiv als systematisch geschieht.<sup>14</sup>

Der Gedanke, dass an der Schnittstelle zwischen Europa und Asien seit jeher besonders günstige Voraussetzungen für die Herausbildung wirtschaftlicher und politischer Gravitationszentren bestehen, und dass es nur eine Frage der Zeit ist, bis sich gleichsam die historische Notwendigkeit ihrer Formierung durchsetzt, taucht seit langer Zeit und in unterschiedlicher Ausprägung in wissenschaftlichen und politikstrategischen Debatten auf. Eine Version, die im vergangenen Jahrhundert den Blick auf die Region wesentlich bestimmte, stammt von dem britischen Geographen Halford Mackinder. Er stellte sie im Jahr 1904 erstmals in einem Vortrag vor der Royal Geographical Society einem wissenschaftlichen und politischen Publikum vor. Sein Denkansatz beeinflusst bis heute vielerorts strategische Konzepte der Außenpolitik. Nach Mackinder ist Eurasien das dynamische Kernland (heartland) Europas und birgt aufgrund seiner Geographie und Naturausrüstung nachgerade märchenhafte Potenziale, die, wenn sie einmal in Wert gesetzt sind, die Vorherrschaft der Landmächte Eurasiens über die Seemächte begründen werden. Mackinder erwartete,

13. In den USA werden die Spannungen, die dadurch entstehen, dass eine aufsteigende Großmacht eine etablierte Macht herausfordert, unter dem Stichwort Thukydides-Falle diskutiert. In der US-Administration sind Zweifel weit verbreitet, ob China seine zukünftige Rolle als Weltmacht verantwortungsvoll und in Übereinstimmung mit den Regeln der internationalen Ordnung gestalten wird. (Vgl. auch Anmerkung 32) In der außenpolitischen Community in Deutschland, wo die Tendenz besteht, jedes internationale Problem zunächst mit einem Dialogangebot zu beantworten, wird »off the record« immer häufiger die Forderung laut, Deutschland bzw. die EU sollte »geopolitisch Flagge zeigen«.

14. Gleichwohl ließe sich dieser Begriff der Region durchaus empirisch untermauern, z. B. durch den Rückgriff auf Niklas Luhmann, der sich mit dem Problem der Abgrenzung beschäftigt. Seine Definition der Grenze zwischen System und Systemumwelt als »Komplexitätsgefälle« könnte ohne übertriebenen Aufwand mit Indikatoren für empirische Forschungen fruchtbar gemacht werden. Dazu müssten zeitraumbezogene – z. B. volkswirtschaftliche – Datensätze allerdings anders aggregiert werden. – Systeme sind selbstreferenziell, was bedeutet, dass die Operationen innerhalb des Systems sich aneinander anschließen. Dadurch entsteht das Komplexitätsgefälle, das die Grenze zwischen System und Umwelt bildet. Vgl. Luhmann (1991: 52 ff.).

dass der Protagonist dieser Entwicklung Russland sein würde, der Verlierer Großbritanniens, das technische Mittel die Eisenbahn (die die Herausbildung landgestützter mobiler Militärmächte ermöglichte), und dass durch das Zusammenwachsen der Kontinente insbesondere Zentralasien und der Kaukasus zu einem neuen Kerngebiet aufsteigen würden. (Mackinder 2004: 311 ff.)

Aufbauend auf Mackinder hat in den 1990er Jahren Zbigniew Brzezinski, der mehrere US-Präsidenten außenpolitisch beriet, in der außenpolitischen Debatte der These zu Prominenz verholfen, dass Eurasien das Schachbrett sei, auf dem der Kampf um die globale Vorherrschaft ausgetragen werde, gewissermaßen eine Neuauflage des »Great Game«, in dem Russland und Großbritannien im 19. Jahrhundert um die Vorherrschaft in Zentralasien stritten. In der aktuellen Auseinandersetzung, so Brzezinski, sei es nötig, die Überlegenheit der USA gegenüber Russland und China aufrechtzuerhalten und Zentralasien fest in die eigene Interessenssphäre zu integrieren. Dabei gehe es um drei Ziele: a) die Gewährleistung von Einflussmöglichkeiten auf Konflikte, die für die Sicherheit der weiteren Region relevant sind, b) die Möglichkeit, die Bekämpfung von Terrorismus, Drogenhandel und organisierter Kriminalität direkt an den Brennpunkten vorantreiben zu können, sowie c) Zugriffsmöglichkeiten auf die reichen Rohstoffreserven der Region zu schaffen. Unausweichlich sei in diesem Zusammenhang, eine heftige Auseinandersetzung mit Russland und China, die umso wichtiger sei, da sie ein Nullsummenspiel darstelle; Positionsgewinne eines Spielers gehen immer auf Kosten der anderen. (Brzezinski 2001: 17 ff.)

Für die USA blieb die Region zwischen China und dem Schwarzen Meer allerdings trotz der Empfehlungen Brzezinskis von nachrangiger Bedeutung, schlicht, weil das neue »Great Game« nicht stattfand. Statt eines Showdown der großen Akteure kam es lediglich zu punktuellen Auseinandersetzungen. Die Leitlinie des nordamerikanischen Engagements ist seit dem Zusammenbruch der Sowjetunion die Aufrechterhaltung des Status quo und die Vermeidung der Ausbreitung oder Verschärfung von Konflikten. Lediglich die Frage der Beseitigung der nuklearen und anderer Waffenarsenale der Sowjetunion, die in den neuen Ländern verblieben waren, lenkte kurzzeitig Aufmerksamkeit auf die Region. Programme zur Demokratieförderung sollten den vermeintlich ohnehin unaufhaltsamen Demokratisierungsprozess abrunden helfen.

Eine Ausnahme war aber bereits lange vor dem 11. September 2001 Afghanistan, wo die USA entscheidende Schachzüge zur Eindämmung der Macht der Sowjetunion unternahmen. Brzezinski brüstete sich viele Jahre danach mit der Aussage, auf seinen Rat hätten die USA im Jahr 1979 mit der Unterstützung militanter Islamisten gegen die linke Regierung in Afghanistan begonnen und so die Sowjetunion in die »Falle« der Afghanistanintervention gelockt. (Brzezinski 1998) Das militärische Engagement am Hindukusch band nicht nur zehn Jahre lang, bis 1989, erhebliche Ressourcen und schränkte dadurch die militärisch-politische Handlungsfähigkeit der Sowjetunion ein, sondern es endete außerdem in einem Debakel, das Auswirkungen auf die spätere internationale Durchsetzungskraft Russlands hatte.

### 2.3 Akteure, Interessen und Pläne

In der Region engagieren sich diverse Akteure mit unterschiedlichen Interessen. Neben den größeren Mächten Russland, China, den USA und der Europäischen Union sind in geringerem Maß die Türkei, der Iran und die Golfstaaten um Einfluss bemüht, auch Indien und Pakistan versuchen Präsenz zu zeigen. Einige Akteure verfügen über lange zurück reichende historisch-kulturelle Verbindungen mit Ländern der Region. Doch ist ihr diplomatisches und finanzielles Engagement zu gering, um wirksam Einfluss zu nehmen.

Die großen Akteure verfügen über ausgearbeitete politische Konzepte, die unter mehr oder minder großem Mitteleinsatz umgesetzt werden. Der Fächer ihrer Interessen reicht von der Schaffung von Zugangsmöglichkeiten zu den Energie- und Rohstoffreserven der Region über die Erschließung von Exportmärkten bis hin zu einem breiten Fächer von Sicherheitsinteressen. Darunter fällt neben der Eindämmung von Konflikten, die den Status quo bedrohen, auch die Drogenbekämpfung, denn die Region beherbergt in Afghanistan das weltgrößte Opium- und Heroinproduktionsgebiet und ist eine stark frequentierte Drogentransitzone<sup>15</sup>. Zu den Sicherheitsinteressen gehört darüber hinaus die (präventive) Terror-

15. Auf Afghanistan entfallen 90 Prozent der Weltopiumproduktion; ein großer Teil wird zu Heroin weiterverarbeitet. Ein Drittel der Produktion gelangt auf Transitrouten durch Zentralasien in die Abnehmerländer. Tadschikistan ist der wichtigste Transitknotenpunkt. Studien besagen, dass staatliche Stellen in die Geschäfte involviert sind. Beobachter halten das tadschikische Regime für eine wesentlich auf Drogenhandel basierende Diktatur. Vgl. Paoli/Rabkov/Greenfield/Reuter (2007); The Economist 2012; Kucera (2014).

rismusbekämpfung, denn viele islamistische Kämpfer – auch auffällig viele Selbstmordattentäter – stammen aus Zentralasien und dem Kaukasus (Winter 2017), obwohl (oder weil) es den Ländern bislang gelungen ist, radikal-islamistische Organisationen kleinzuhalten.<sup>16</sup>

## USA

Im Fall der USA diente ab 2001 alles, was in der weiteren Umgebung Afghanistans getan wurde, in erster Linie dem Flankenschutz des Militäreinsatzes. Daneben verfolgen die Vereinigten Staaten geopolitische Interessen im Energiesektor und bemühen sich, den wachsenden Einfluss Russlands und auch Chinas zu begrenzen. All dies geschieht indes ohne Entschlossenheit und Bestimmtheit, und vor allem ohne relevanten Mitteleinsatz, wofür u. a. auch Hillary Clintons Seidenstraßeninitiative vom Herbst 2011 ein gutes Beispiel ist. (Mankoff 2013) Das Projekt, das durch Stärkung der wirtschaftlichen Verflechtungen in der Region (unter Ausschluss Chinas) einen Entwicklungsschub für Afghanistan und seine mit den USA verbündeten Nachbarn bewirken sollte, wurde nie ernsthaft verfolgt und provozierte selbst Kommentatoren, die der US-Administration gewogen sind, zu sarkastischen Bemerkungen.<sup>17</sup> Während seiner Zeit als Außenminister (2013–2017) hat John Kerry sich darum bemüht, die Beziehungen zu den zentralasiatischen Republiken durch Reisediplomatie zu intensivieren und hat das C5+1-Format für Konsultationen auf Außenministerebene etabliert. Unter Trump wurden diese Ansätze nicht weiterverfolgt und alle Programme außer der Militärkooperation heruntergefahren. Im Kaukasus haben die USA die Beziehungen zu Georgien zu einer privilegierten Partnerschaft ausgebaut.

## Russland

Russland versucht, durch multilaterale Sicherheitskooperation und wirtschaftliche Integration Einfluss- und Kontrollmöglichkeiten in seinen ehemaligen Teilrepubli-

ken wiederherzustellen und seine Machtstellung in der Region auszubauen. Dies geschieht erklärtermaßen zur Zurückdrängung westlicher Einflüsse aus Regionen nahe an der russischen Grenze und gleichzeitig in verdeckter Konkurrenz mit China, seinem derzeit wichtigstem Alliierten, der Russland durch seine wirtschaftliche Übermacht de facto zum Juniorpartner degradiert hat.

In der Arbeitsteilung der beiden überlässt China Russland die Rolle der sicherheitspolitischen Garantiemacht (security provider). Russland unterhält in Zentralasien und dem Südkaukasus zehn Militärbasen, drei liegen in Sezessionsgebieten.<sup>18</sup> Im Rahmen der Collective Security Treaty Organization (CSTO), der Weißrussland, Tadschikistan, Kirgistan, Kasachstan und Armenien angehören, hat Russland eine gemeinsame Eingreiftruppe organisiert und führt zusammen mit den anderen Mitgliedern regelmäßig Militärübungen durch. Das Bündnis, das ursprünglich als Gegenpol zur Nato gedacht war, erwies sich aber wegen interner Querelen (Georgien, Usbekistan und Aserbaidschan traten schon vor der Jahrtausendwende aus, Turkmenistan begnügt sich mit einer Beobachterrolle) und seiner erwiesenen Unfähigkeit, Konflikte zu regulieren, immer mehr als stumpfe Waffe.<sup>19</sup>

Obwohl die CSTO-Mitglieder das Interesse verbindet, Konflikte in der Region kleinzuhalten, die Ausbreitung islamistischer Strömungen zu verhindern sowie Drogenhandel und organisierte Kriminalität zu bekämpfen, gelang es Russland nicht, vollwertige Kollektivstrukturen zu schaffen. Die Mitgliedsländer zeigen wenig Bereitschaft, Kontrollmöglichkeiten oder gar Souveränitäts-

18. Zwei Basen liegen in Armenien, zwei in Kirgistan, drei in Kasachstan und eine in Tadschikistan. Alle diese Basen sind keine reinen Luftwaffenstützpunkte sondern beherbergen auch Kampftruppen. In den georgischen Sezessionsprovinzen und im moldawischen Transnistrien hat die Stationierung von Truppen Russland die Möglichkeit eröffnet, die eingefrorenen Sezessionskonflikte jederzeit zu reaktivieren. Dadurch können die betreffenden Länder und eventuell ihre Nachbarn unter Druck gesetzt werden. Armenien wiederum hängt wegen des Berg-Karabach-Konflikts mit Aserbaidschan vom guten Willen Russlands ab. Russland, das zu Aserbaidschan ebenso gute Beziehungen unterhält wie zu Armenien und beide Seiten mit Waffen beliefert, garantiert den Status quo. Auf Betreiben Russlands hat Armenien die Beziehungen zur EU heruntergefahren; das Land kann in seiner Situation nicht anders als die russische Militärpräsenz unwidersprochen zu dulden.

19. So wies die CSTO-Führung 2010 das Hilfeersuchen der kirgisischen Regierung ab, bei der Befriedung der ethnischen Konfrontation zwischen Kirgisen und Usbeken in Südkirgistan mitzuhelfen. Auch den von Weißrussland unterstützten Antrag Tadschikistans im Jahr 2012, die Organisation solle in den Konflikt mit Aufständischen in der Gorno-Badakhshan-Region eingreifen, lehnte die CSTO ab. Lediglich bei der Bekämpfung terroristischer Organisationen besteht weniger Uneinigkeit. Allerdings wurde die letzte Militärübung zur Terrorismusbekämpfung im Mai 2017 in Tadschikistan vom Anti-Terror-Zentrum der Gemeinschaft Unabhängiger Staaten in Bishkek und nicht von der CSTO koordiniert.

16. Das Konzept von Kontrolle und Einengung islamischer Organisationen sowie der harten Repression gegen jedwedes Anzeichen von Politisierung war bislang erfolgreich. Doch befürchten Beobachter, dadurch könnte bei großen Gruppen Unmut provoziert werden, der früher oder später politisiert werden und zur Destabilisierung der autoritären Regime führen könnte.

17. So bezeichnete Stephen Blank, seines Zeichens Senior Fellow im American Foreign Policy Council, die US-Seidenstraßeninitiative als »bürokratischen und politischen Bluff«. Blank (2015).

rechte aufzugeben. Russland fehlen die Druckmittel, um seine Partner zur Ein- oder Unterordnung zu bewegen und bereits die vorhandenen Mitglieder bei der Stange zu halten, ist schwierig; die CSTO ist seit ihrer Gründung immer weiter geschrumpft.

Was für die sicherheitspolitische Integration die CSTO ist, ist für die Wirtschaftsintegration die Eurasische Wirtschaftsunion (EWU). Der Gründung dieser Organisation im Jahr 2014 ging eine Reihe von russischen Integrationsinitiativen voraus. Heute verfügt der Verbund, dem alle CSTO-Mitglieder außer Tadschikistan angehören, über einen bürokratischen Apparat mit 1.200 Angestellten und ein Tribunal zur Beilegung von Streitfällen. Obwohl Russland die EWU gerne mit der EU vergleicht, ist sie bislang wenig mehr als eine unvollständige Freihandelszone mit Ausnahmeregelungen für eine Vielzahl von Gütern. Allerdings ist – analog zur EU – die Harmonisierung von Regeln und Standards für den Kapitalverkehr, Dienstleistungen und Arbeit geplant und auch eine Koordination der Wirtschaftspolitiken ist vorgesehen. Die EWU stellt für Russland die wesentliche Plattform für die Entwicklung seiner Wirtschaftsbeziehungen und den Abschluss von Wirtschafts- oder Handelsverträgen dar. So findet die Koordination mit China, die chinesische Seidenstraßeninitiative betreffend, auf der Ebene der EWU statt. Doch Begeisterung und Engagement der anderen Mitgliedsstaaten halten sich in Grenzen, da Russland die Entscheidungsprozesse dominiert und im Zweifelsfall seine Interessen durchsetzt. (Starr/Cornell 2014)

Insgesamt ist es Russland weder gelungen, die Staaten der Region in sein geopolitisches, noch in sein geoökonomisches Projekt zu integrieren. Die Ukraine, Georgien und Moldau setzen auf Kooperation mit der EU statt auf die russischen Integrationsansätze; Usbekistan und Turkmenistan suchen zwar keine Bindung an die EU, doch sie beteiligen sich weder an der CSTO noch an der EWU. Tadschikistan verweigert standhaft den Eintritt in die EWU. Die Mitgliedsländer beider Organisationen kooperieren nur widerstrebend und versuchen, die Einschränkungen ihrer Souveränität und außenpolitischen Handlungsfreiheit so gering wie möglich zu halten. Auch sind die Zeiten vorbei, in denen Russland seine energiepolitische Dominanz als Hebel benutzen konnte. Längst wurde das von Süden nach Norden verlaufende Pipelinennetz, das die Länder der Region bei der Verwertung seiner Energierohstoffe zwang, eng mit Russland zu kooperieren, durch direkte West-Ostverbindungen nach China und Ost-

Westverbindungen nach Europa ergänzt. Die Energieexportländer der Region haben ihre Absatzmärkte erheblich diversifiziert und Transitländer wie die Ukraine haben die Verletzlichkeit Russlands gezeigt. Um sperrige Partner zur Raison zu bringen, nutzt Russland bisweilen die Schulden, die die Länder bei Russland haben, als Druckmittel, lockt mit frischem Geld oder droht, größere Kontingente von Arbeitsmigranten nach Hause zu schicken. (Cooley 2017) Für Pressuren nutzt Moskau auch Sezessionsbewegungen. Im Fall Georgiens hat Russland in den abtrünnigen Provinzen Abchasien und Südossetien Truppen stationiert und unterstützt die international nicht anerkannten De-facto-Machthaber wirtschaftlich und politisch; nach dem gleichen Muster verfährt Russland in Transnistrien, und dem ukrainischen Donetsk und Luhansk.<sup>20</sup>

## Europa

Im Vergleich zu Russland stilisiert sich Europa nachgerade als selbstloser Akteur, denn für die EU-Länder ist die Region weder ein Brennpunkt noch ein geographischer Schwerpunkt der Kooperation. Das Engagement der EU und einzelner europäischer Länder zielt primär auf die Wahrung der politischen Stabilität, gleichsam als Flüchtlings- und Terrorismus-Prävention. Die Sorge, dass islamistische Bewegungen an Einfluss gewinnen könnten, garantiert der Region eine gewisse Aufmerksamkeit, allerdings in der Rangliste außenpolitischer Prioritäten weit hinter den Brandherden im Nahen Osten, südlichen Mittelmeer und im Donbass.

In kleinerem Umfang nutzt Europa die Region zur Diversifizierung seiner Energieversorgung. Die Investitions- und Handelsbeziehungen blieben entgegen den hochfliegenden Erwartungen in den 1990er Jahren auf einem niedrigen Niveau. Eine Rolle spielt für das Engagement in der Region jedoch der Flankenschutz für die Nato-Mission in Afghanistan. Ein Instrument ist dabei die Entwicklungskooperation; obwohl Europa in der Region der kleinste der größeren Akteure ist, sind die EU-Staaten wichtige Geber.

20. Manche westliche Kommentatoren sehen den russischen Antrieb zur Intervention in Gebieten mit russischen Bevölkerungsanteilen jenseits der Grenzen in einem »irredentistischen Nationalismus«. Nach dieser Ideologie umfasst die »russische Welt« all jene Regionen (auch solche jenseits der Staatsgrenze), in denen Russisch gesprochen wird. Der russische Staat habe die Aufgabe, sich um diese Gruppen zu kümmern und sie eventuell durch den Anschluss der Territorien nach Russland heimzuführen. Putin hat im Zusammenhang mit dem Krim-Anschluss davon gesprochen, Russland sei die größte geteilte Nation.

Leitlinie der europäischen Politik in Zentralasien ist immer noch ein Strategiepapier von 2007, das 2015 fortgeschrieben wurde. Obwohl die europäische Strategie einen Zusammenhang zwischen Stabilität und Sicherheit auf der einen Seite und nachhaltiger Entwicklung, Armutsbekämpfung, Konsolidierung der Demokratie und Schutz der Menschenrechte auf der anderen herstellt (European Community 2007), haben sich die EU-Länder in diesen Bereichen nicht überzeugend bemüht, während der Problemdruck zugenommen hat. In den letzten acht Jahren habe das Engagement der EU in Zentralasien »geringe bis keine Wirkung« gehabt heißt es in einer Analyse der EU.<sup>21</sup> Überlegungen aus außenpolitischen Planungsstäben lassen erwarten, dass in der für 2019 geplanten Neuauflage der europäischen Zentralasienstrategie die Eindämmung des wachsenden chinesischen Einflusses neben der Förderung von Stabilität und Sicherheit eine zentrale Rolle spielen wird.

Für die drei Südkaukasusstaaten verfügt die EU mit der Östlichen Partnerschaft im Rahmen der Europäischen Nachbarschaftspolitik über ein erheblich differenzierteres und finanziell besser ausgestattetes Instrument, an dem auch Belarus, Moldau und die Ukraine partizipieren. Doch als einziger der drei Südkaukasusstaaten hat Georgien ein Assoziations- und Freihandelsabkommen mit der EU geschlossen. Bei Armenien und Aserbaidschan ist die Bereitschaft zur Erfüllung der Voraussetzungen, nämlich die Implementierung von Teilen des EU-Regularenkatalogs, deutlich geringer ausgeprägt, nicht zuletzt, weil beide Länder stärker von Russland abhängig sind und auch langfristig keinen EU-Beitritt anstreben.<sup>22</sup>

## China

China ist in den vergangenen 25 Jahren zum wichtigsten Wirtschaftsfaktor in Zentralasien und dem Südkaukasus geworden. Längst ist China in den meisten Ländern der Region größter Handelspartner und Kreditgeber. In Ka-

21. Moniert wird auch, was als mangelnde Ernsthaftigkeit verstanden werden könnte, nämlich, dass es keinen Aktionsplan, keine Benchmarks und keine Indikatoren gebe. Vgl. Directorate-General for External Politics/ Policy Department (2016).

22. Russland hat in dem Berg-Karabach-Konflikt eine Schiedsrichterrolle übernommen und versorgt beide Länder mit Waffen. Keines der beiden Länder kann es sich leisten, Russland durch eine Annäherung an den Westen zu verärgern. Im Fall von Armenien verhinderte russischer Druck die Unterzeichnung des fertig ausgehandelten Assoziations- und Freihandelsabkommens mit der EU; stattdessen trat Armenien der EWU bei. Mittlerweile wurde das Abkommen mit der EU indes in abgespeckter Form trotzdem unterzeichnet.

sachstan hat China eine starke Position im Energiesektor aufgebaut, westliche Unternehmen ausgekauft und die russische Dominanz gebrochen. Ebenso in Turkmenistan, das 10 Prozent der Welterdgasproduktion konzentriert, und wo Russland nur noch eine Nebenrolle spielt. Für die kleinen Nachbarländer Chinas, auf der Westseite des Tien Shan Gebirges, Kirgistan und Tadschikistan, sind chinesische Investitionen mittlerweile überlebensnotwendig. Georgien wiederum kooperiert eng mit China, um eine zentrale Drehscheibe des chinesischen Westhandels zu werden, und Usbekistan hofft, von der Auslagerung schmutziger und arbeitsintensiver Industrien sowie als Transitland für chinesische Exporte nach Europa zu profitieren.

China ist nicht nur die dominante Handelsmacht der Region, sondern auch auf bestem Weg, zum tonangebenden Investor aufzusteigen. Es hat in allen wesentlichen Bereichen Russland zurückgedrängt und die ehemaligen Sowjetrepubliken seiner Einflussphäre einverleibt, ohne dass der Kreml die Kraft gehabt hätte, dem etwas entgegenzusetzen. Zwar nutzt China seine Macht eher diskret und stellt Russlands Rolle als Sicherheitsgaranten der Region nicht in Frage, doch auf die Dauer dürften sich die Moskauer Politikstrategen kaum mit einer untergeordneten Rolle begnügen. In der Shanghai Organisation für Zusammenarbeit (Shanghai Cooperation Organisation, SCO<sup>23</sup>), hat China versucht, durch die Ausweitung der ökonomischen Kompetenzen seine wirtschaftliche Vormachtstellung multilateral zu untermauern, was allerdings von Russland verhindert wurde. Mittlerweile haben sich Russland und China darauf geeinigt, Belange der EWU und der chinesischen Seidenstraßeninitiative auf der Ebene der EWU zu koordinieren.

## Einflüsse ausbalancieren

Da keiner der internationalen Akteure dominiert, da sie miteinander rivalisieren und alle in allen Ländern präsent sind, können die Länder der Region zwischen den externen Partnern lavieren und dadurch allzu starke Abhängigkeiten von einzelnen verhindern. Die Energie exportierenden Staaten haben es verstanden, ausländische Investoren ins Land zu holen, die Produktion aus-

23. Die SCO ging hervor aus den Shanghai Five und war ursprünglich eine chinesische Initiative zur Regelung strittiger Grenzfragen zwischen China, Russland und vier zentralasiatischen Staaten. Inzwischen wurden Indien und Pakistan aufgenommen.

zuweiten und gleichzeitig die Kontrolle über den Energiesektor aufrechtzuerhalten. (Nicholson (2012: 16 ff.) Selbst den kleinen Ländern gelingt es immer wieder, sich Versuchen der Einflussnahme oder Druckausübung der großen Akteure zu entziehen. Die Befürchtung, als Vasallenstaat einer Großmacht zu enden, ist bei den Eliten der gesamten Region sehr präsent; alle Länder haben sich deshalb die Doktrin der »multivektoralen Außenpolitik« des kasachischen Präsidenten Nazarbaev mehr oder weniger explizit zu eigen gemacht. Die Regierungen der Region sind definitiv in der Position, Versuche der Instrumentalisierung abzuwenden; diverse Autoren sind sogar der Meinung, sie hätten gelernt, ihrerseits die Kooperationspartner zu instrumentalisieren.

Somit ist nicht geopolitische Dominanz oder Abhängigkeit das Zentralproblem. Wie es scheint, haben sich alle Akteure mit der augenblicklichen Gleichgewichtssituation abgefunden. Mit Blick auf die anderen internationalen Brennpunkte möchte niemand Energie und Ressourcen in eine Veränderung des Status quo investieren, von kleineren Initiativen oder Konflikten einmal abgesehen. Wenn die inneren Verhältnisse aber verfestigt sind und die äußeren Einflüsse sich weitgehend neutralisieren, dann stellt sich die Frage, auf welche Weise die Region aus der aktuellen Situation des Stillstands und der Blockierung herauskommen kann.

### 3. Die Seidenstraßeninitiative: Entwicklungsmotor für eine Großregion oder chinesische Interessenpolitik?

#### 3.1 Ex Oriente Lux

Seit einigen Jahren bringt China neuen Schwung in die Entwicklung der Länder zwischen seiner Westgrenze und dem Schwarzen Meer. Die Volksrepublik verfügt nicht nur über eine Vision für die Region, sondern hat begonnen an deren Umsetzung zu arbeiten und hat viel Geld und große diplomatische Anstrengungen investiert.

Als der chinesische Präsident Xi Jinping im Jahr 2013 auf internationalen Foren sein Projekt einer neuen Seidenstraße zu propagieren begann, hielten die meisten westlichen Beobachter seine Ankündigungen für reine Rhetorik. Doch China begann, seinen wirtschaftspolitischen Diskurs auf das Seidenstraßenprojekt auszurichten, warb für sein Vorhaben mit einer beeindruckenden di-

plomatischen Initiative und investierte Milliarden in Veratzstücke der Infrastruktur der neuen Seidenstraßen-Wirtschaftskorridore. Mittlerweile nehmen international tätige Unternehmen, multilaterale Organisationen und die Regierungen der meisten Länder die chinesischen Ankündigungen sehr ernst.

Die Pläne für eine neue Seidenstraße firmierten zunächst unter dem Akronym OBOR (One Belt, One Road, als Kurzform von: Silk Road Economic Belt and 21<sup>st</sup>-Century Maritime Silk Road). Doch da diese Formel sich als kompliziert und missverständlich erwies – bei dem Projekt geht es ja weder um einen Gürtel noch um eine einzelne Straße – wurde die offizielle Bezeichnung geändert. Sie lautet nun – nicht weniger missverständlich – »Belt and Road Initiative« (BRI), auf die im Folgenden als Seidenstraßeninitiative oder BRI Bezug genommen wird.

In komprimierter Form umfasst das Projekt die Entwicklung einer Reihe von grenzüberschreitenden Wirtschaftskorridoren. Diese sollen entstehen durch den Bau oder Ausbau von Straßenverbindungen, Autobahnen, schnellen Eisenbahnlinien, Häfen, Flughäfen, Pipelines, Kraftwerken, Strom- und Datennetzen und anderer Infrastrukturelemente. Die Produktionskapazitäten in und um die Korridore sollen durch industrie- und investitionspolitische Maßnahmen wie beispielsweise die Schaffung von Industrieparks erheblich ausgeweitet werden.

Nach den Vorstellungen der Planer soll aus den Korridoren ein dichtes und umfassendes Logistik-, Transport- und Produktionsnetzwerk hervorgehen, das China, Zentralasien, die Mongolei, Russland und Europa umfasst, Ost-, Südost- und Mittelasien anbindet und dessen Verzweigungen bis weit nach Afrika und Lateinamerika reichen. Eurasien würde dadurch zu einem integrierten und verflochtenen Raum, es entstünde ein neues Kraftzentrum der Weltwirtschaft, und die ökonomische Achse würde sich vom euroatlantischen Raum nach Eurasien verlagern.

Die chinesischen Offiziellen werden nicht müde zu betonen, die Seidenstraßeninitiative sei keine gegen den Westen gerichtete geökonomische Offensive, sondern leiste einen Beitrag zum Weltgemeinwohl, indem das Angebot globaler öffentlicher Güter erweitert werde. Durch die enormen Investitionen werde zudem das globale Wachstum gestärkt und durch die Mobilisierung und Einbindung marginaler Regionen würden Impulse für Entwicklung gesetzt. Die gigantische Größenord-

nung der vorgesehenen Investitionen – China plant hochgerechnet für einen nicht näher spezifizierten Zeitraum Projekte mit einem Gesamtvolumen von 4.000 bis 8.000 Mrd. US-Dollar (Steinbock 2017, The Economist 2016) – macht deutlich, dass die chinesischen Anstrengungen weitreichende Strukturveränderungen des internationalen Systems bewirken werden.<sup>24</sup> Einige Kommentatoren vergleichen das Projekt mit dem Marshallplan<sup>25</sup>; andere sprechen von einem gigantischen New Deal; die Financial Times preist BRI gar als die »größte Investitionssoffensive, die je ein einzelnes Land im Ausland lanciert hat« (Hancock 2017). Hinzu kommt, dass auch diverse Einzelprojekte aus dem BRI-Portfolio eine rekordverdächtige Größenordnung erreichen: so soll der Korridor von der chinesischen Westprovinz Xinjiang zum Tiefwasserhafen Gwadar in Pakistan 54 Mrd. US-Dollar kosten, und neuerdings sind noch größere Projekte im Gespräch.

Die Investitionssummen und auch alle anderen Kennzahlen beeindrucken bereits durch ihre schiere Größenordnung: 65 Länder sind bislang direkt an BRI beteiligt; zahlreiche weitere liegen in der Einflussosphäre. Allein die direkt beteiligten Länder beherbergen mit vier Mrd. Einwohnern 40 Prozent der Weltbevölkerung, sie stehen für ein Drittel der Weltgüterproduktion und 35 Prozent des Welthandels; im weiteren BRI-Bereich lagern drei Viertel der Weltenergiereserven (Marbler/Shan 2017: 2). Die bislang im internationalen Kontext eher diskret auftretenden chinesischen Offiziellen preisen ihre Initiative mittlerweile als »das Jahrhundertprojekt« (Xi Jiping), wohlgerneht nicht nur Chinas sondern der Welt.

### 3.2 BRI: Bedrohung für den Westen?

Bei der Seidenstraßeninitiative handelt es sich zweifellos um ein Vorhaben, das die Wirtschaftswelt und die internationalen Handelsbeziehungen erheblich verändern

24. Zum Vergleich: Die USA sind das Land, das die höchsten Direktinvestitionen im Ausland tätigt und aus dem Ausland erhält. Pro Jahr kommen auf beiden Seiten ca. 300 Mrd. US-Dollar zum bestehenden Stock dazu. (vgl. Jackson 2017).

25. Der Vergleich mit dem Marshallplan der USA, der nach dem 2. Weltkrieg einen wesentlichen Beitrag zum Wiederaufbau des kriegszerstörten Europa leistete und einen Zyklus selbsttragenden Wachstums in Gang setzte, wird von chinesischen Kommentatoren zumeist zurückgewiesen. BRI sei nicht nur viel umfangreicher, die Initiative sei im Gegensatz zur nordamerikanischen auch nicht auf wirtschaftliche Dominanz ausgelegt und außerdem sei sie nicht an die Integration in ein Bündnissystem gebunden. Der Marshallplan schuf die Grundlagen für die Nato und wurde alsbald – ob ursprünglich so geplant oder nicht – zu einem zentralen Element der Eindämmungspolitik gegen den Kommunismus. Präsident Truman: The Marshall Plan and NATO are »two halves of the same walnut«.

könnte. Beobachter sehen »tektonische Verwerfungen« auf uns zukommen, die auch die internationalen Machtkonstellationen und die multilaterale Institutionenstruktur umpflügen könnten. Sorge bereitet dabei in den Planungsstäben westlicher Außen- und Verteidigungsministerien und bei vielen Think Tanks die mit dem Projekt verbundene Möglichkeit der Verschiebung der zentralen geökonomischen Achsen.

Aktuell bilden die USA und Asien, Europa und die USA sowie Europa und China gesonderte Sphären des Austausches und der Kooperation. Zwei der drei, nämlich der transatlantische Block und der transpazifische Block werden von den USA dominiert. BRI impliziert die Fusion Asiens und Europas entlang der Routen der Seidenstraße zu einem einheitlichen Eurasischen Block, der das Potential hat, zum dynamischen Zentrum der Weltwirtschaft zu werden. Dies umso mehr, weil über die Verbindungen der maritimen Seidenstraße auch die Länder des Indischen Ozeans bis nach Nordafrika an diesen Block angekoppelt werden sollen. Die notwendige Konsequenz aus einer solchen Entwicklung wäre ein Machtverlust der USA und ein Einflussverlust der von den USA dominierten Allianzen.

Es ist durchaus eine vorgezogene Reaktion auf diese Entwicklungstendenzen, dass die USA unter Präsident Obama die Losung ausgaben, die Beziehungen zum asiatisch – pazifischen Raum neu auszubalancieren (*asia rebalance*). Dies sei unumgänglich, denn Asien und insbesondere China würden das 21. Jahrhundert entscheidend prägen, und dem hätten die USA in ihrer außenpolitischen Strategie Rechnung zu tragen. Die neue Konzeption zielte auf die Vertiefung und Modernisierung der Beziehungen mit den traditionellen US-Verbündeten (Japan, Korea, Philippinen, Australien) sowie auf eine Intensivierung der Zusammenarbeit mit China. (Rice 2016) Barack Obama und seine Berater wollten angesichts der wirtschaftlichen und politischen Achsenverschiebung in den Eurasischen Raum China nicht die Initiative und das Terrain alleine überlassen. Insbesondere aber wollten sie die liberal-kapitalistische Vision der USA für den asiatisch – pazifischen Raum in möglichst vielen Ländern möglichst fest verankern, um so auf Entwicklungen und Entscheidungen in dieser Region einen entscheidenden Einfluss auszuüben. Die neue Administration hat diesen Ansatz, der auf Diplomatie, Kooperation sowie auf eine strategische Partnerschaft mit China setzte, zugunsten einer konfliktorientierten Linie aufgegeben. Damit haben wie-

der jene Kräfte in der außenpolitischen Community der Vereinigten Staaten, die China schon immer ausbremsen und abschrecken wollten, die Oberhand und bestimmen den politischen Kurs.<sup>26</sup> Dies um den Preis, dass die USA auf die Mitwirkung bei einem Versuch der Gestaltung der globalen Beziehungen von morgen verzichten und China die Initiative überlassen: aktuell ist China der einzige Akteur mit einer globalen strategischen Vision und einem umfassenden strategischen Konzept.

Nicht nur die durch BRI drohenden Verschiebungen im internationalen Machtgefüge sondern auch die chinesische Vorgehensweise bei der Implementierung seiner Pläne erregen den Argwohn westlicher Außenpolitikstrategen.<sup>27</sup> Die chinesischen Methoden entsprechen weder den Verfahrensweisen, die man aus Integrationsprozessen oder Vereinbarungen zur wirtschaftlichen Kooperation kennt. Im Westen liebt man es, bei multilateralen Projekten vorab die Ziele, Instrumente und Regeln fest zu vereinbaren und die Verpflichtungen der einzelnen Teilnehmer festzulegen. Bei der Seidenstraßeninitiative gibt es jedoch weder eine Organisationsstruktur, noch feste Foren oder multilaterale Abkommen; auch deren Schaffung ist nicht geplant. Doch die chinesische Führung weiß, dass eine Umsetzung ihrer Pläne ohne Partner und Alliierte unmöglich ist. Deshalb wird BRI als offener Prozess präsentiert und beworben, der im weiteren Verlauf klarere Umrisse annehmen wird, und an dem sich alle Interessierten beteiligen können, um an seiner Gestaltung mitzuwirken.<sup>28</sup>

Auch im letzten offiziellen Grundsatzdokument der chinesischen Führung wird das Hohelied der gleichberechtigten Zusammenarbeit aller zum gemeinsamen Vorteil gesungen: »In Übereinstimmung mit dem Geist der Seidenstraße – Frieden und Zusammenarbeit, Offenheit und Inklusivität, gegenseitiges Lernen und gemeinsamer Gewinn – und den Prinzipien der gemeinsamen Beratung, des gemeinsamen Aufbaus und des gemeinsamen

Nutzens erweitert China den Kooperationskonsens mit den betreffenden Ländern und fördert die Umsetzung der Pläne im Rahmen der »Neuen Seidenstraßeninitiative« in konkrete Kooperationsaktionen unter Teilnahme aller Seiten.«<sup>29</sup> Die chinesischen Promotoren und Diplomaten werden nicht müde, BRI als ein Projekt zu präsentieren, das so ausgelegt sei, dass alle Beteiligten Vorteile hätten. China gehe es nicht nur um seinen eigenen Nutzen sondern um die Schaffung von Win-win-Situationen für alle.

So sehr sich die chinesischen Offiziellen bemühen, die Seidenstraßeninitiative so offen und einladend wie möglich zu präsentieren, so sehr ist sie doch unübersehbar eine Initiative, die von China bilateral durch Überkommen mit Staaten, Staatengruppen und einigen multilateralen Organisationen vorangetrieben wird. Es gibt keinen kollektiven Koordinations- oder Steuerungsmechanismus, um die Probleme zu bearbeiten, die außerhalb der bilateralen Sphäre zu verorten sind. Das hat sicher damit zu tun, dass die Institutionalisierung von BRI hinter der Implementierung herhinkt, und dass es bislang nur einige wenige multilaterale Versatzstücke wie die Asiatische Infrastruktur Investmentbank gibt. Gewiss hat dies aber auch damit zu tun, dass die chinesische Führung die Kontroll- und Durchgriffsmöglichkeiten bei ihrer Initiative nicht aus der Hand geben will.

Doch so lange BRI als rein chinesisches Projekt erscheint, das von China angetrieben, finanziert und gesteuert wird, wird ihm vielerorts weiterhin Misstrauen entgegen geschlagen, oder es wird auf aktiven oder passiven Widerstand der Partnerländer oder Proteste der betroffenen Bevölkerung treffen. (Miller 2017: 227 f.) Deshalb bestünde eine vordringliche vertrauensbildende Maßnahme darin, die Institutionalisierung und vor allem eine zumindest teilweise Multilateralisierung des Projektes glaubwürdig und entschlossen voranzutreiben.<sup>30</sup> Innerhalb von China hat die Führung mittlerweile eine Struktur von Leitungsorganen, Steuerungsgremien, Implementierungsmechanismen und Koordinationsstellen geschaffen (Zhang 2016: 19 ff.); schließlich hat das Land mit der staatlichen Steuerung wirtschaftlicher und sozialer Prozesse lange Erfahrung und auch Erfolge aufzuweisen. Solange auf

26. Zwei Beispiele von vielen: Krepinovich (2015), Hemmings (2017).

27. Dies auch, weil BRI regionale Handelsabkommen überflüssig machen könnte, ebenso die mit einem hohen Grad der Konditionalität ausgestatteten Integrationsansätze. Mit dem Trans-Pazifischen Partnerschaftsabkommen (TPP), das China explizit ausschloss, stand BRI in direkter Konkurrenz.

28. Neben anderen sehen Schaefer/Shen/Loesekrug-Pietri (2016: 82) in der chinesischen Vorgehensweise eine »neue Art der Kooperation, die sich wesentlich vom westlichen Ansatz des globalen Regierens unterscheidet.«; andere sprechen davon, dass die chinesische Vorgehensweise mittelfristig Instrumente wie Handelsverträge obsolet werden lassen könnte.

29. Vgl. Büro der Führungsgruppe für die »Neue Seidenstraßeninitiative« (2017: 7); gegenüber dem vorherigen Grundsatzdokument (NDRC 2015) wird der dort ebenfalls behandelte Aspekt der Kooperation und Inklusion stärker betont.

30. In diese Richtung geht auch eine Empfehlung, die in einer Studie des Peterson Instituts enthalten ist. Vgl. Truman 2016: 17

internationaler Ebene keine Struktur existiert, die wenigstens in Ansätzen eine internationale Mitbestimmung über wesentliche Weichenstellungen ermöglicht, werden Kommentatoren und Politiker weiter über das chinesische Projekt spotten, dass Win-win in Wirklichkeit bedeute, dass China doppelt profitieren wolle.

### 3.3 Chinas Wandel vom widerstrebenden Mitspieler zur Gestaltungsmacht

Die Seidenstraßeninitiative hat bei vielen westlichen Staaten auch deshalb Vorbehalte und Argwohn provoziert, weil sie das Ende der außenpolitischen Zurückhaltung markiert, die über Jahrzehnte mit China assoziiert wurde. Manche Kommentare aus den USA und Australien sind nicht weit davon entfernt, Metaphern des ausgehenden 19. Jahrhunderts wie die »gelbe Gefahr« zu reaktivieren, die allerdings aus den politischen Debatten im Westen nie vollständig verschwunden sind.<sup>31</sup> Seit den wirtschaftlichen Erfolgen Chinas ab den 1970er Jahren gibt es eine erstaunliche Proliferation von Büchern, die vom Streben Chinas nach der Weltherrschaft, der Entstehung einer neuen Weltordnung und dem Abstieg des Westens handeln. Der Schreck im Westen über den erwachenden Riesen ist groß, obwohl sich ein logischer Zusammenhang zwischen Chinas Aufstieg und dem drohenden Niedergang des Westens nur schwer herstellen lässt.<sup>32</sup>

Außenpolitische Zurückhaltung hatte seinem Land bereits Deng Xiaoping verordnet, der die Wirtschaftsreformen und die Öffnung Chinas von 1978 bis 1992 steuerte. Das Land solle sich nicht an Bündnissen beteiligen und sich tunlichst nicht in die Angelegenheiten anderer Länder einmischen. Alle Kräfte sollten darauf gerichtet

31. Das Bild der »gelben Gefahr« wurde in kolonialistischen Zirkeln Ende des 19. Jahrhunderts geprägt. Eine gewisse Berühmtheit erlangte eine Kurzgeschichtensammlung von M.P.Shiel (kurioserweise ein Mulatte aus der Karibik), die 1898 in Großbritannien und den USA erschien.

32. Vgl. u. a. Jacques (2009). Das Erschrecken über den erwachenden Riesen ist so groß, dass in den USA Planspiele für die militärische Eindämmung Chinas veranstaltet werden. Im Jahr 2016 publizierte die Rand Corporation eine Auftragsstudie für die US-Streitkräfte. Die Untersuchung kommt zu dem Ergebnis, dass eine militärische Konfrontation China viel stärker zerstören würde als die USA. China würde 25–35 Prozent des BIP einbüßen, die USA aber nur 5–10 Prozent. Außerdem sei mit einer erheblichen Destabilisierung des chinesischen Staates zu rechnen. Vgl. Gompert/Cevallos/Garafola (2016).

Unter dem Stichwort Thukydidesfalle werden in den USA jene kritisiert, die einen Krieg zwischen China und den USA für unausweichlich halten. Thukydides, ein Historiker des V. Jahrhundert vor Christus, sah den Grund für die Unvermeidbarkeit eines Krieges zwischen Athen und Sparta in den Ängsten, die der Aufstieg Athens in Sparta provozierte. Vgl. Allison (2017).

werden, das »eigene Haus in Ordnung zu bringen«. Doch gleichzeitig sorgte die KP dafür, dass die »nationale Erniedrigung« nicht vergessen wurde. Der Schmerz über den Verlust seiner Weltmachtstellung im 19. Jahrhundert im Gefolge teils äußerst blutiger westlicher und japanischer Interventionen wurde systematisch wachgehalten. Dies jedoch immer in Kombination mit dem Versprechen einer grundlegenden Erneuerung und Erweckung zu alter Größe, die allerdings in einer entfernten Zukunft verortet wurde.

In dem Maße wie die chinesische Wirtschaftskraft und Chinas Gewicht in der Welt weiter wuchsen, wurde deutlich, dass der diskursive und der politische Überbau der ökonomischen Macht des Landes nicht mehr entsprachen. China wurde gedrängt, nicht zuletzt durch die USA, in der globalen Arena mehr Verantwortung zu übernehmen. Eine der Stimmen, die auch in Beijing aufmerksam gehört wurden, war die von Robert Zoellick, der für die Regierung von George Bush (2001–2005) die Verhandlungen über die Aufnahme Chinas in die Welthandelsorganisation (WTO) zum Abschluss gebracht hatte. Während der Präsidentschaft von Hu Jintao (2002–2012) wurde China auf der internationalen Bühne merklich aktiver, insbesondere, wenn es darum ging, seine Interessen als weltweiter Investor und Handelsmacht abzusichern.<sup>33</sup> Doch erst unter Xi Jinping gab das Land seine diskrete und oft passive Haltung auf und begann, sich als moderne Großmacht zu präsentieren, deren Kraft auf ihrer wirtschaftlichen und militärischen Macht basiert. Der neue Diskurs nimmt das Motiv der Verjüngung und Erneuerung auf und propagiert, dass nun die Zeit für die Erfüllung des »chinesischen Traums« gekommen sei. China werde, so verspricht Xi Jinping seinen Landsleuten, an seine glorreichen und großen Zeiten anschließen und damit ein für allemal die »nationale Erniedrigung« der Vergangenheit vergessen machen.

Anders als in der Zeit vor Xi, versucht China auf dem internationalen Parkett sichtbar und aktiv mitzuwirken. Heute bietet die Volksrepublik für fast alle drängenden Probleme der Welt »chinesische Lösungen« an. Auf dem Weltwirtschaftsforum von Davos im Jahr 2016 offerierte Xi die Verteidigung des Globalisierungsprozesses und Chinas engagierte Mitwirkung bei dessen Ausgestal-

33. Die Transformation von einem Land, das sich ganz auf seine innere Entwicklung konzentrierte und dafür ausländische Investitionen anzuziehen versuchte, in ein Land, das als Investor und Handelsmacht auf der ganzen Welt aktiv ist, orientierte sich an dem strategischen Konzept des Going Out (*zou chuqu*). Vgl. Yelery (2014).

tung. Chinesische Offizielle präsentieren eine »chinesische Lösung« für die Rettung der internationalen Klimapolitik und für zahlreiche andere Weltprobleme. Dabei versucht China den Eindruck zu vermeiden, eine revisionistische Macht zu sein, die die Weltordnung in ihrem Sinne umbauen und die bestimmenden Akteure an den Rand drängen will.<sup>34</sup> Seit Jahren intensiviert die Volksrepublik ihre Mitarbeit in multilateralen Organismen, insbesondere des UNO-Systems. China leistet den drittgrößten Beitrag zum UNO-Etat und den zweitgrößten zu UNO-Friedensmissionen. Was die Implementierung von Abmachungen und Beschlüssen der G-20 angeht, gilt die Volksrepublik als vorbildlich und auch die konstruktive Mitarbeit bei der Überwindung der Finanzkrisen von 1997 und 2008 wird allgemein anerkannt. Hinzu kommt, dass China es vermeidet, bei multilateralen Initiativen eine Führungsrolle zu übernehmen oder auch nur dominant zu erscheinen. Kurzum: die Verstärkung seiner internationalen Präsenz geschieht diskret und stets unter Einhaltung der Regeln.<sup>35</sup>

Die chinesischen Bemühungen der Einordnung in die internationale Gemeinschaft werden nach Ansicht der chinesischen Führung von der Weltgemeinschaft ebensowenig anerkannt, wie die berechtigten Sorgen und Interessen des Landes. Allein aus seiner Größe ergeben sich Risiken, die keine Regierung ignorieren kann. (Godehardt 2011) China hat eine 14.500 km lange Seegrenze und muss 22.457 km Landgrenzen sichern; die Volksrepublik grenzt an 14 Länder und ist von sechs weiteren nur durch Meerengen getrennt. Diverse Nachbarn verkörpern die latente oder offene Bedrohung Chinas durch eines der »drei Übel«: Terrorismus, Separatismus oder Extremismus. Die Präsenz der Volksrepublik in den Nachbarländern und darüber hinaus ist deshalb nicht nur ökonomisch sondern auch sicherheitspolitisch motiviert. Die chinesische Führung ist davon überzeugt, dass durch Handel, Investitionen und den Ausbau der Infrastruktur

34. Wie es scheint, ist das Chinabild im Westen stärker von den Argumenten der realistischen Schule beeinflusst als die Beurteilung anderer internationaler Zusammenhänge. Für den Realismus sind die internationalen Beziehungen ein unlimitiertes Nullsummenspiel um Macht, Einfluss und Ressourcen. Analog wird das chinesische Hauptmotiv darin gesehen, einen Machtzuwachs auf Kosten aller anderen zu erzielen, was deshalb bedrohlich sei, weil China seine Macht skrupel- und rücksichtslos zur Durchsetzung seiner Interessen nutzen werde.

35. Im Kontrast mit den USA hat China auf Militärinterventionen weitgehend verzichtet. Ausnahmen sind Grenzkonflikte und der Vietnamkrieg (1965 – 1969). Abgesehen davon hat China außerhalb seiner Grenzen seine Militärmacht nicht eingesetzt. Viele sehen allerdings in der chinesischen Haltung in den Auseinandersetzungen im südchinesischen Meer Anzeichen für einen Richtungswechsel.

in der weiteren Nachbarschaft Interdependenzen entstehen, durch die die Konfliktgefahr sinkt.

Grenzüberschreitende Wertschöpfungsketten und Handelsstrukturen sind friedlichen Beziehungen entlang der Grenzen gewiss förderlich und das wirtschaftliche Engagement in den Nachbarländern soll Entwicklungsimpulse setzen und auf diese Weise mithelfen, die sozialen Ursachen der »drei Übel« zu beseitigen.

### 3.4 Ein Konglomerat von Motiven und Antrieben

Seit die Seidenstraßeninitiative zu einem beliebten Thema in den Kommentarspalten der Presse geworden ist, wird über die Entstehungsgründe des Projekts, und die damit verbundenen Absichten, Motive, Kalküle und Hintergedanken heftig spekuliert. Es greift aber zu kurz, die Initiative auf nur einen oder zwei Entstehungsgründe zurückzuführen. Tatsächlich ist in die Konzeption von BRI eine Vielzahl von Motiven unterschiedlicher chinesischer Akteure eingegangen, die unter Xi Jinping ab 2012 zu einem einheitlichen Diskurs und einer kohärenten Strategie fusioniert wurden.

Dabei lassen sich sicherheitspolitische und ökonomische Intentionen zumeist nicht trennen. Eine in China gern benutzte Formel ist die des dialektischen Zusammenhangs zwischen Entwicklung und Stabilität: Entwicklung ist eine wesentliche Voraussetzung für Stabilität und Sicherheit, während Stabilität und Sicherheit wiederum Bedingungen für Entwicklung sind. Die Gewährleistung der Energieversorgung ist ebenfalls eine wirtschaftliche und sicherheitspolitische Aufgabe in einem Land, das seit den frühen 1990er Jahren von Energieimporten abhängt. Auch die seit der gleichen Zeit geltende Maxime der Schaffung eines freundlichen Nachbarschaftsumfeldes, wo man für Prosperität zu sorgen habe, damit sich die Nachbarn sicher fühlen, basiert auf dem Leitgedanken einer Korrelation zwischen Wirtschaftsentwicklung und Sicherheit.<sup>36</sup> Selbst die konventionell sicherheits-

36. Nach Shambaugh wurde die chinesische Außenpolitik ab Ende der 1990er Jahre wesentlich von der »Asia First«-Schule beeinflusst, die die Entwicklung der Beziehungen in der chinesischen Peripherie und die Gewährleistung von Stabilität in der Nachbarschaft zur ersten außenpolitischen Priorität erklärt. Die chinesische Nachbarschaftsdiplomatie orientierte sich an der Formel, es gelte, in Harmonie mit den Nachbarn zu leben, gemeinsam mit ihnen zu prosperieren und dafür zu sorgen, dass sie sich sicher fühlen (mulin, fulin, anlin). Vgl. Shambaugh (2016: 362); Yeoh (2009: 7)

politische Maxime des Marsches nach Westen zwecks Durchbrechung der »C-förmigen Umzingelung« durch die USA. (Rolland 2017: 93 ff.), wie sie von Autoren aus dem Umkreis der Volksbefreiungsarmee propagiert wird, setzt auf die Wechselbeziehung zwischen Wirtschaftsentwicklung und Sicherheit. Der Marsch nach Westen ist nötig, um die strategische Einschnürung Chinas aufzubrechen; das System von US-Allianzen und Militärbasen, das von Japan über das Südchinesische Meer bis nach Indien und Afghanistan reicht, ist China schon seit langer Zeit ein Dorn im Auge, denn die USA verfügen dadurch über Druckmittel, die die Handlungsfähigkeit der Volksrepublik einschränken. Die Quintessenz der geostrategischen Debatte in China seit den frühen 2000er Jahren lautete bereits lange vor BRI, dass der Vormarsch nach Westen unter Nutzung von Handel und Wirtschaftskooperation für die chinesische Nation eine »historische Notwendigkeit« sei. (Rolland 2017: 117 f.)

Vor einer Sicherheitspolitik, die auf ökonomische Interdependenzen setzt, wird man sich gewiss weniger fürchten müssen als vor einer, deren Hauptkomponenten Raketenysteme und Panzerdivisionen sind. Die chinesische Seite macht für ihren Ansatz Werbung mit dem Slogan, dass Sicherheit Geld koste, während mit Entwicklung Geld zu verdienen sei; auch sei das sicherheitspolitische Resultat von Entwicklung nachhaltiger als die Wirkung von Truppen, Panzern und Kanonen.

Weitere wichtige Motive, die in BRI eingegangen sind, hängen zusammen mit der Gewährleistung der Funktionsfähigkeit des Wirtschaftsmodells, wozu auch die kurz- oder mittelfristige Überwindung ökonomischer Ungleichgewichte gehört. So ist die Initiative auch eine Antwort auf den Rückgang der Wachstumsraten, sie hilft, Zeit zu gewinnen beim Abbau von Überkapazitäten, sie soll chinesische Firmen dazu anhalten, sich stärker international zu verankern (und dabei chinesische technologische Normen und Standards zu verbreiten (Cai 2017)), und sie soll die internationale Rolle des Renminbi stärken.

Auf zwei Themen, die auf der offiziellen Prioritätenliste seit den 1990er Jahre weit oben stehen und in der innerchinesischen Debatte intensiv behandelt wurden, soll genauer eingegangen werden, denn sie haben bei der Entstehung der Seidenstraßeninitiative als starke Antriebskräfte gewirkt: die Entwicklung der Westregion und die Sicherung der Energieversorgung.

In der westlichen Grenzprovinz Xinjiang sammelt die Staatsführung seit den 1990er Jahren Erfahrungen, wie sich durch Infrastrukturinvestitionen und massive Wirtschaftsförderung soziale und ethnische Konflikte eindämmen lassen. (Brown 2016: 71 ff.) Nach dem Zerfall der Sowjetunion begannen die uigurischen Moslems an der Westgrenze, sich gegen die chinesische Herrschaft aufzulehnen und einen eigenen Staat – Uiguristan oder Ostturkestan – zu fordern. Fast ein Jahrzehnt lang kam es immer wieder zu Demonstrationen, Terroranschlägen und Zusammenstößen zwischen Aufständischen und Ordnungskräften. Allein bei der Erhebung von Baren im Jahr 1990 starben bei Scharmützeln mit der Polizei 2.000 bis 3.000 Menschen. Da die separatistischen Organisationen auch von Kasachstan und Kirgistan aus operierten, beeilte sich die chinesische Führung, die offenen Grenzfragen mit den Nachbarländern zu regeln und im Rahmen der SCO eine Sicherheitspartnerschaft zu etablieren. Bedingung für chinesisches Entgegenkommen bei der Regelung von Grenzfragen war u. a. die Bekämpfung der separatistischen Uigurenbewegungen jenseits der chinesischen Grenze. (Tripathi 2012: 114 f.)

Im Inneren verfolgten die Verantwortlichen eine Strategie, die harte Repression, die Ansiedlung von Han-Chinesen und Entwicklungsförderung kombinierte. Dabei setzte man neben dem Infrastrukturausbau zunächst auf den Ölsektor, Petrochemie und Baumwollproduktion. Eine entscheidende Verbesserung des Lebensniveaus gelang dadurch allerdings nicht. Als 1996 erneut Unruhen ausbrachen, entschloss sich die Regierung, ein umfangreicheres und nachhaltigeres Programm aufzulegen, das im Jahr 2.000 anlieft, die Kampagne »den Westen entwickeln«. Durch sie sollten in wenigen Jahren einen Entwicklungssprung bewirkt und der Lebensstandard der Bevölkerung an den chinesischen Durchschnitt angenähert werden. Die Wachstumsraten in der Region liegen seitdem deutlich über den nationalen Mittelwerten.

Die Seidenstraßeninitiative ist eine logische Fortsetzung der Kampagne für die Entwicklung Westchinas. Zielten die Maßnahmen bisher auf den Ausgleich der innerchinesischen Disparitäten, sollen nun auch die Disparitäten mit den Nachbarländern geringer werden. Dies soll es Xinjiang ermöglichen, sich zu einem Handelsknotenpunkt zu entwickeln und Investitionen anzuziehen. Ebenso wie die Initialzündung in den Westprovinzen eine massive staatliche Anschubfinanzierung gewesen ist (ca. 300 Mrd. US-Dollar seit Beginn der Kampagne zur Ent-

wicklung des Westens), soll auch jenseits der Grenzen durch chinesisches Geld ein Prozess in Gang gesetzt werden, von dem China dann zu profitieren hofft.

In Xinjiang lenkte der Konflikt mit den Uiguren die Aufmerksamkeit auf das wirtschaftliche Potenzial einer Region, die immerhin ein Sechstel der Landesfläche ausmacht und in der ein Viertel der nationalen Öl- und Gasreserven liegen. Die Nachbarländer rückten aber nicht nur deshalb in den Fokus, weil Verflechtungen mit ihnen den Entwicklungsprozess im chinesischen Westen stützen sollten, sondern auch, weil China Energielieferanten braucht. Chinas heimische Öl- und Gasproduktion konnte den Bedarf der rapide wachsenden Wirtschaft Anfang der 1990er Jahre nicht mehr decken; das Land wurde zum Nettoimporteur von Energierohstoffen. Im Jahr 2016 entfielen auf China 4,3 Prozent der Weltölproduktion, aber 12,8 Prozent des Weltölverbrauchs; das Öldefizit von acht Millionen bpd muss durch Importe gedeckt werden. Ähnlich ist die Situation beim Gas: der Importbedarf liegt bei 60 Mrd. Kubikmetern im Jahr, dem Verbrauch von Italien. (BP 2017: 16f., 30f.)

Durch seine rasch wachsende Abhängigkeit von Öl- und Gasimporten ist China in der Wahrnehmung seiner Führung in ein strategisches Dilemma geraten. Die Importe liegen bei über 60 Prozent des Verbrauchs; vier Fünftel stammen aus dem Nahen Osten und gelangen durch die Meerenge von Malakka an ihren Bestimmungsort. (Hsu 2016) Dieser Seeweg könnte von den USA im Konfliktfall relativ leicht unterbrochen werden, was desaströse Folgen für die chinesische Wirtschaft und Bevölkerung hätte. Chinesische Offizielle beschäftigen sich deshalb seit geraumer Zeit mit dem »Malakka Dilemma« und den Möglichkeiten die strategische Verletzlichkeit des Landes zu verringern.

Dabei spielen Pipelines aus Russland und Zentralasien eine wesentliche Rolle. Einheimische Experten erwarten, dass China seine Abhängigkeit von Energielieferungen aus dem Nahen Osten mittelfristig erheblich reduzieren wird und die westlichen Nachbarländer eine wachsende Rolle bei der Energieversorgung spielen werden. Mit Russland wurde im Jahr 2014 ein 30-Jahre-Vertrag über die Abnahme von jährlich 38 Mrd. Kubikmetern Gas geschlossen, die ab 2019 durch die Power of Siberia-Pipeline nach Nordchina fließen sollen. Diese Menge entspricht immerhin 17 Prozent des aktuellen Verbrauchs.

Bereits seit 2009 transportiert eine 2.700 Kilometer lange Pipeline kaspisches Öl aus Kasachstan nach China. Die 1.800 Kilometer lange Zentralasien-China-Gaspipeline, die von Turkmenistan über Usbekistan und Kasachstan nach China verläuft, ist ebenfalls seit 2009 in Betrieb. Sie besteht aus mittlerweile drei parallelen Leitungen mit einer maximalen Kapazität von 55 Mrd. Kubikmetern, von denen Usbekistan und Kasachstan je 10 Mrd. und Turkmenistan 35 Mrd. für Exporte nach China nutzen. (Pannier 2017) Durch diese Pipeline fließen aktuell 85 Prozent der chinesischen Gasimporte. Die Importinfrastruktur wird kontinuierlich weiter ausgebaut, weil der Gasverbrauch im Zuge der Ersetzung der Kohle als Energiequelle rasch steigt. Das Projekt eines vierten Strangs (Kapazität 30 Mrd. Kubikmeter) der Zentralasien-China-Gaspipeline, der über Kirgistan und Tadschikistan nach China geführt werden sollte, kommt allerdings wegen Differenzen der beteiligten Länder nicht voran.

China hat in den vergangenen zwei Jahrzehnten nicht nur erhebliche Summen in zentralasiatische Pipelineprojekte gesteckt, um Exporte nach China zu ermöglichen, sondern hat auch in die Öl- und Gasprospektion, die Förderung sowie in Raffinerien und lokale Verteilernetze investiert. Die Volksrepublik hat in Kasachstan und Turkmenistan, den beiden Staaten in der Region mit den größten Rohstoffreserven, Russland in eine marginale Rolle gedrängt und hat westliche Unternehmen ausgekauft oder daran gehindert, Fuß zu fassen. In Kasachstan kontrollieren chinesische Unternehmen mittlerweile 30 Prozent der Ölproduktion. (Wang 2015: 16) In Turkmenistan haben chinesische Banken seit 2009 sieben Milliarden US-Dollar an Krediten für den Ausbau der Gasförderung gewährt; staatliche chinesische Energiekonzerne haben sich durch Kooperationsverträge wesentliche Teile der zukünftigen Förderung gesichert. Aktuell ist China der einzige Abnehmer für turkmenisches Gas; dass die Volksrepublik exklusiven Zugriff auf die gigantischen Reserven des Landes hat (Turkmenistan verfügt über 9,4 Prozent der Weltreserven), dürfte den Pekinger Energiestrategen durchaus gelegen kommen. Auf der anderen Seite kommen aktuell bereits 17 Prozent des in China verbrauchten Gases aus Turkmenistan und die Ausweitung der Lieferungen ist geplant. Die starke Abhängigkeit von einem einzigen Lieferanten birgt aber auch Risiken.

Die Diversifizierung der Öl- und Gasimporte ist also bereits seit geraumer Zeit im Gange. Hinzu kommt die Suche nach Routenalternativen für Öl aus Nahost. So nahm die

Sino-Myanmar-Pipeline 2015 die Arbeit auf, die den burmesischen Tiefwasserhafen von Kyaukphyu mit Kunming in China verbindet und die Passage durch die Meerenge von Malakka unnötig macht. Dies gilt auch für den China-Pakistan-Wirtschaftskorridor (CPEC), der den Hafen von Gwadar mit der chinesischen Westprovinz Xinjiang verbinden soll. Dieser Korridor ist einer der sechs BRI – Korridore; China hat 46 Mrd. US-Dollar fest zugesagt; wichtige Veratzstücke sind bereits realisiert. Der Hafen von Gwadar soll die Rolle einer Energiedrehscheibe übernehmen; wenn er in Verbindung mit Pipelines für den chinesischen Import von Öl aus den Golfstaaten und Gas aus dem Iran genutzt wird, wird der Transportweg verkürzt und die Passage durch die Meerenge von Malakka wird vermieden.

In der innerchinesischen Diskussion gelten Russland, Zentralasien und andere Staaten entlang der Seidenstraße als die strategische Energie- und Ressourcenbasis Chinas im 21. Jahrhundert. Präsident Xi hat die Verantwortlichen schon im Jahr 2014 nachdrücklich aufgefordert, im Rahmen von BRI auf die Energiekooperation ein besonderes Augenmerk zu legen. (Rolland 2017: 113) Damit bewahrheitet sich einmal mehr, dass Zentralasien Chinas »größtes Geschenk des Himmels« ist, wie ein oft zitierter Satz von Liu Yazhou, seines Zeichens General und Politikkommissar der Universität der Volksarmee, lautet. Solche markigen Sätze werden zumeist vermieden, denn die chinesische Führung kennt sehr wohl die Sino-phobie vieler Bewohner der westlichen Nachbarstaaten und die Sorge der Eliten der zentralasiatischen Stan-Länder, China wolle aus den Republiken willfähige Vasallenstaaten machen. Doch mit BRI verfügen die chinesischen Offiziellen nun über ein Projekt, das die Nutzung der »Geschenke des Himmels« und die Wahrnehmung ökonomischer und strategischer Interessen als Kooperation zum Vorteil aller Beteiligten darstellbar macht und es ermöglicht, an eine grenzüberschreitende Schicksalsgemeinschaft der Länder der Region zu appellieren.

#### 4. BRI: Diskurs und widerstrebende Praxis

##### 4.1 Globale Investitionslücken, chinesische Finanzierungsbeiträge und Kopplungsmöglichkeiten mit globalen Initiativen

Die Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung umfasst 17 Zielkomplexe und 169 Unterziele, darunter so Essenzielles wie die Überwindung von Hunger, Armut und

Ungleichheit, die Gewährleistung der Gesundheitsversorgung, des Zugangs zu sauberem Wasser und bezahlbarer Energie. In den Zielformulierungen spiegelt sich ein Zustand der Welt, der, wie er ist, nicht sein soll und nicht bleiben darf. Doch nach vier Entwicklungsdekaden, nach den Millenniumszielen und schließlich der Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung, ist die Bilanz ernüchternd und der Grad der Zielerreichung ist enttäuschend. Der OECD-Entwicklungsausschuss DAC klassifiziert aktuell 146 der 194 Staaten der Welt als Entwicklungsländer, die Unterstützungsleistungen zur Verbesserung der Lebensbedingungen und zur Förderung der Wirtschaft benötigen, darunter alle acht Staaten Zentralasiens und des Kaukasus. Letzteren bescheinigt die UNO-Wirtschafts- und Sozialkommission für Asien und den Pazifik, dass sie – trotz bemerkenswerter Wachstumsraten und einer klaren Reduzierung der absoluten Armut seit der Jahrtausendwende – hinter den in den Millenniums- und Agendazielen anvisierten Sozial- und Umweltweltstandards deutlich zurückbleiben. Der Weg zu nachhaltigen, inklusiven und gerechten Gesellschaften sei noch weit. (UNESCAP 2017: 3 ff.)

Die OECD hat ausgerechnet, dass weltweit jedes Jahr 2.500 Mrd. US-Dollar zusätzlich investiert werden müssten, wenn die Ziele der Entwicklungsagenda wirklich erreicht werden sollen. (Wilson 2016: 70) Der EBRD-Transformationsländer-Report 2015–2016 geht von einem zusätzlichen Investitionsbedarf von 75 Mrd. US-Dollar im Jahr aus, allein um die Investitionsraten der ehemaligen Zentralverwaltungswirtschaften wieder auf das Niveau vor der Finanzkrise von 2008/2009 zu bringen; heute liegen die Investitionen in dieser Ländergruppe deutlich unter dem Level, der ihrem Entwicklungsstand entspricht. (EBRD 2016) Zum Vergleich: die offizielle Entwicklungshilfe (ODA) betrug global 145 Mrd. US-Dollar (2016).

Es ist evident, dass alle Anstrengungen im Rahmen der UNO und der internationalen Entwicklungskooperation, alle Bemühungen von privaten Investoren und alle Bestrebungen der betroffenen Länder nicht ausgereicht haben, um der Überwindung von Unterentwicklung entscheidend näher zu kommen. Zusätzliche Schubkraft ist nötig, und dies gewiss auch in Zentralasien und dem Kaukasus.

In den ehemaligen Sowjetrepubliken stellt der Zustand der Infrastruktur ein schwerwiegendes Entwicklungs-

hemmnis dar. Der größte Teil der Transport-, Kommunikations- und Versorgungsnetze stammt noch aus der Sowjetzeit und war nicht auf die Erfordernisse kleiner voneinander getrennter Nationalstaaten ausgelegt. Seit der Unabhängigkeit ist kaum in diesen Bereich investiert worden und selbst an der Instandhaltung wurde gespart. Der Ausbau des Straßennetzes, der Energieversorgung, der Eisenbahn- und Datenverbindungen, in den China nun in der Region investiert, beseitigt Wachstumshemmnisse. Die Asiatische Entwicklungsbank geht von einem Multiplikatoreffekt von Infrastrukturinvestitionen aus. (Asian Development Bank Institute 2009: 4f.) In einer Studie von 2017 quantifiziert die Bank den Bedarf der asiatischen Entwicklungsländer an Infrastrukturinvestitionen auf 1.700 Mrd. US-Dollar im Jahr, wenn hinreichendes Wachstum generiert, die Ziele der Armutsreduzierung erreicht und Antworten auf den Klimawandel gefunden werden sollen. (Asian Development Bank 2017) Derzeit wird allerdings weniger als die Hälfte der notwendigen Summe investiert. Die Lücke beträgt für die Jahre 2016 bis 2020 2,4 Prozent des prognostizierten Bruttoinlandsprodukts der 25 berücksichtigten Staaten; ohne die chinesischen Investitionen würde die Lücke 5 Prozent des BIP betragen.

Angesichts solcher Größenordnungen nehmen sich die belegbaren chinesischen Investitionen entlang der Seidenstraße eher bescheiden aus. Seriöse Hochrechnungen gehen von 50 bis 150 Mrd. US-Dollar pro Jahr aus.<sup>37</sup> Über die durch diese Projekte stimulierten zusätzlichen Investitionen Dritter wird heftig spekuliert; einige Kommentatoren verorten die akkumulierte Gesamtsumme gar bei 4.000 Mrd. oder mehr pro Jahr. Die mächtige Nationale Entwicklungs- und Reformkommission (NDRC) der chinesischen Regierung verwies auf dem BRI-Forum im Mai 2017 auf den Abschluss von 1.000 neuen Verträgen für Projekte im Ausland. Allerdings war die Führung der Volksrepublik mit Daten bislang zurückhaltend. Werden Zahlen veröffentlicht, wird oft nicht zwischen Absichtserklärungen, fest vereinbarten Projekten, Finanzierungszusagen und getätigten Investitions-

tionen unterschieden. Die Bereitstellung belastbarer Zahlen durch die chinesischen Verantwortlichen würde gewiss als vertrauensfördernde Maßnahme wirken, insbesondere, wenn auch die Finanzierungsbeiträge aus den Off-Shore-Guthaben von Staatsfirmen, Finanzierungen durch die staatlichen Policybanken sowie der chinesischen Gebietskörperschaften berücksichtigt würden. Über die beiden bekanntesten BRI-Finanzierungsinstitutionen, den Seidenstraßenfonds (Kapital 40 Mrd. US-Dollar) und die von China gegründete streng multilateral operierende Asiatische Infrastrukturinvestitionsbank (AIIB) mit einem Kapital von 100 Mrd. US-Dollar läuft nur ein kleiner Teil der BRI-Finanzierung. Möglicherweise ist die Offenlegung der Finanzarchitektur des Gesamtvorhabens aber nur eine Frage der Zeit. Nach der Definition der Planer befindet sich das Projekt derzeit noch in der Anfangs- und Strukturierungsphase. Die »strategische Planung« soll bis zum Jahr 2021 abgeschlossen sein. Erst dann wird die Implementierungsphase wirklich beginnen, die auf mindestens drei bis vier Jahrzehnte ausgelegt ist. (Hong 2016: 9) Die chinesische Führung hat durchaus Erfahrung mit der Planung und Umsetzung von facettenreichen Großvorhaben und hat dabei auch Erfolge vorzuweisen. Gleichwohl erreicht China mit der Seidenstraßeninitiative Größenordnungen und Grade von Komplexität, für die die Management- und Koordinationstechniken erst noch entwickelt werden müssen.

Die chinesischen Investitionen im Zusammenhang mit der Seidenstraßeninitiative werden die Investitionslücken in Zentralasien und dem Kaukasus nicht annähernd schließen können. Doch wenn BRI wenigstens teilweise Erfolg hätte, und wenn die Initiative darüber hinaus die Geberkonkurrenz verstärkt (wie sie z. B. zwischen Japan und China in Vietnam bereits existiert) und dadurch Investitionskapital aus Japan, den USA, Korea und Europa mobilisiert wird, könnte das Projekt erhebliche Wohlstandsgewinne generieren. Solche Überlegungen werden seit einiger Zeit auch in Organisationen wie UNDP, dem Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen angestellt. In einem neueren UNDP-Dokument wird das große Synergiepotenzial der Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung und der Seidenstraßeninitiative hervorgehoben. Doch wird gleichzeitig vor möglichen Umweltschäden, unerwünschten sozialen Folgen und negativen Auswirkungen auf die makroökonomische Stabilität insbesondere kleiner Länder gewarnt, die die BRI-Projekte bewirken könnten. (Horvath 2016)

37. Zur BRI – Finanzarchitektur vgl. Miller (2017: 34ff.); Miller schätzt das jährliche BRI-Investitionsvolumen außerhalb von China auf 50–100 Mrd. US-Dollar. Der Economist geht von 150 Mrd. US-Dollar aus (vgl. The Economist 2017). Zum Vergleich: Hong (2016: 33) beziffert die gesamten chinesischen Direktinvestitionen in den Ländern entlang der BRI-Routen für die Jahre 2003 (I) bis 2014 auf 72,2 Mrd. US-Dollar. Mehr als die Hälfte entfiel auf Südostasien. Die Zahlen stammen aus offiziellen chinesischen Quellen. Nach chinesischen Presseberichten des Jahres 2015 hat die chinesische Entwicklungsbank 900 BRI-Projekte in 60 Ländern »auf dem Monitor«, mit einem Gesamtinvestitionsvolumen von 890 Mrd. US-Dollar. Vgl. Cai (2017: 15) und Hong (2016: 9).

Das UNO-Dokument ist ein Apell, die Vermittlung der Entwicklungsziele der Agenda 2030 und den Vorhaben der Seidenstraßeninitiative systematisch und multilateral voranzutreiben. Der chinesischen Seite ist das Problem durchaus bewusst. Bereits im offiziellen Strategiedokument der Regierung von 2015 wurde die Notwendigkeit angesprochen, die politische Koordination zu vertiefen und die Kooperation zwischen den Beteiligten zu verbessern. (NDRC 2015: cap iv) Obwohl die chinesische Regierung und UNDP im gleichen Jahr eine Absichtserklärung unterzeichneten, die Integration von BRI und der Agenda 2030 (Ghiasi/Zhou 2017: 45 ff.) voranzutreiben, ist bislang wenig geschehen.

Die EU hat mit China eine Connectivity Plattform ausgehandelt und Kooperation bei einigen BRI-Investitionsprojekten im Transportsektor verabredet. Verhandlungen, die zu einer strategischen Zusammenarbeit führen könnten und den entwicklungsstrategischen Kern von BRI betreffen, sind indes nicht beabsichtigt (Montesano/ Okano-Heijmans 2016), was China Spielräume für Initiativen innerhalb der EU und den EU-Nachbarstaaten eröffnet. So hat China BRI mit einem Kooperationsformat fusioniert, das seit 2012 den institutionellen Rahmen für die chinesische Investitionsstrategie in Ost- und Südosteuropa darstellt, und das als »16+1« bekannt wurde.<sup>38</sup> Da China im Rahmen von 16+1 mit einem Investitionsfond von 10 Mrd. US-Dollar lockt, konkurrieren mittlerweile EU-Staaten untereinander und ohne jede Abstimmung um die lukrative Rolle der BRI-Koppelstelle und Drehscheibe in Europa. Dadurch werden EU-Programme unterlaufen und die Außenwirtschaftspolitik der Gemeinschaft weiter fragmentiert. Die erste BRI-Kooperationsvereinbarung mit China schloss im Jahr 2015 Ungarn. Doch da hatte der Ausbau Griechenlands zum Brückenkopf für den Balkanteil der neuen Seidenstraße längst begonnen. Seit dem Jahr 2009 hat China 4,2 Mrd. Euro in griechische Häfen und andere Infrastruktureinrichtungen investiert; der Handelsaustausch ist mittlerweile umfangreicher als mit jedem anderen Westbalkanstaat. (Bastian 2017: 12 ff.)

Für alle Staaten, die sich der Agenda 2030 verpflichtet fühlen, insbesondere für die westlichen ODA-Geberstaaten, sollte die Tatsache, dass es einerseits erhebliche

Finanzierungslücken und andererseits ein mit der Entwicklungsagenda kompatibles Großvorhaben gibt, eine Aufforderung sein, sich aktiv um die Klärung von Ankopplungsmöglichkeiten und die Nutzung von Synergiepotenzialen zu bemühen. Dies ist nicht nur eine Bringschuld der chinesischen Seite. Dass die systematische Suche nach vorteilhaften Vernetzungsmöglichkeiten auf multilateraler Ebene nur sehr verhalten in Gang kommt, liegt auch daran, dass in den USA, aber auch in diversen EU-Ländern, die Reaktion auf BRI im Ergreifen von Containmentmaßnahmen besteht, um das Anwachsen des chinesischen Einflusses zu begrenzen. Trotzdem sind Regierungen, die eigentlich Chinas Expansion bremsen wollen, bereit, chinesische Investitionen zuzulassen, wenn dies Vorteile für die heimische Wirtschaft verspricht.

#### 4.2 Der steinige Weg vom Diskurs zur Praxis

Die Seidenstraßeninitiative ist die Synthese einer Vielzahl von Politikansätzen und Interessenlagen in einem gestalteten Diskurs. Dieser definiert sowohl große Zielsetzungen als auch das Zusammenspiel der innerchinesischen Akteure sowie Chinas Interaktion mit der Staatenwelt. Es handelt sich um einen Diskurs, der Lösungen der innerchinesischen Probleme und auch zentraler internationaler Probleme anbietet. Der BRI-Diskurs erfüllt im Inneren die Funktion der Legitimation, Sinnstiftung und gesellschaftlichen Zielgebung und vermittelt nach außen ein Kooperationsangebot, verbunden mit der Verheißung von Synergien und Kooperationsgewinnen. Der chinesische Politikapparat hat Jahre an der Entwicklung dieses Diskurses gearbeitet und ihn erfolgreich in China, aber auch in der internationalen Staatengemeinschaft verankert. Da weder die USA noch Europa überzeugende Konzepte für die Zukunft der Globalisierung zu bieten haben, bestimmt China nun den Diskussionsrahmen internationaler Politik entscheidend mit; und indem es die Initiative ergreift erspart es sich die Auseinandersetzung mit Rollenzuweisungen durch andere Mächte. (Godehardt/Kohlenberg 2017) Mehr noch: Das Land investiert viel Geld und Energie in das Werben um Unterstützung für sein Projekt und versucht, Staaten, aber auch Think Tanks und Nichtregierungsorganisationen als Bündnispartner zu gewinnen.

In der BRI-Planungsphase, die nach dem offiziellen Fahrplan noch (mindestens) bis 2021 andauern wird, befin-

38. An 16+1 beteiligen sich elf EU-Mitgliedsstaaten und fünf Balkanstaaten mit EU-Beitrittsaspirationen (Bulgarien, Estland, Kroatien, Lettland, Litauen, Polen, Rumänien, Slowakei, Slowenien, Tschechien, Ungarn; sowie Albanien, Bosnien-Herzegowina, Mazedonien, Montenegro, Serbien). Vgl. Bastian (2017: 9 ff.), ECFR (2017), Pepe (2017).

det sich China in der komfortablen Situation, dass der Erfolg von BRI nicht an Ergebnissen gemessen zu werden braucht. Bisher wurden lediglich Versatzstücke und Teilelemente der projektierten Wirtschaftskorridore realisiert; sie können noch gar nicht als Verbund funktionieren. Auch gibt es weder eine hinreichende Datenbasis noch aussagekräftige Indikatoren und Benchmarks, die das Gesamtprojekt abbilden. Unklar ist ebenfalls, ob sich genügend Partnerländer finden werden, die bereit sind, das Projekt mitzugestalten und mitzufinanzieren. Doch vor der Hand genügt es für die chinesische Wirtschaftsdiplomatie sowie für Kooperationsverhandlungen, dass die Führung der Volksrepublik auf eine große Zahl unterzeichneter Memoranden und Verträge sowie auf die vielen Milliarden Dollar verweisen kann, die in einzelne Teilprojekte investiert wurden.

Die Diskussion über BRI in China<sup>39</sup> – und dies ist offenkundig von der Führung gewollt – geht weit über den offiziellen Diskurs hinaus. Mit Hinweis darauf, dass die konzeptionelle Ausgestaltung des Vorhabens noch längst nicht abgeschlossen sei, und dass es selbst in der Regierung unterschiedliche Vorstellungen von der Strategie gebe, werden auch zentrale Elemente kritisch unter die Lupe genommen.<sup>40</sup> BRI sei eine gute internationale Wirtschaftsstrategie, befinde sich aber noch im Debattenstadium, so der Tenor einer Reihe von Artikeln. Es gebe Unzulänglichkeiten der politischen Planung; ein Konsens über präzisierte Zielsetzungen sei dringend notwendig. Auch der Hinweis fehlt nicht, dass das Projekt insgesamt scheitern könnte.

Aus chinesischer Perspektive ist das Scheitern von Teilprojekten allerdings kein aussagekräftiger Indikator für den Erfolg oder Misserfolg des Gesamtvorhabens, auch nicht, dass einzelne BRI-Projekte keinen Gewinn abwerfen. Offenkundig sind die für Auslandsinvestitionen zuständigen chinesischen Instanzen bereit, Rentabilitätskriterien und Gewinnerwartungen politischen und strategischen Zielsetzungen unterzuordnen. Nach Gavekal Dragonomics, einer Beratungsfirma mit Chinaschwerpunkt, werden bei Projekten in Pakistan Verluste von 80 Prozent, in Myanmar von 50 Prozent und in Zentralasi-

en von 30 Prozent einkalkuliert.<sup>41</sup> Auf der anderen Seite darf nicht übersehen werden, dass ein großer Teil der BRI-Projekte im Ausland durch Kredite finanziert wird. Beobachter schätzen, dass die chinesischen Kreditgeber eine Verzinsung von fünf bis sechs Prozent erzielen. (Miller 2017: 32 f.) Damit können sie sich Zahlungsausfälle und -verzögerungen in einer erheblichen Größenordnung leisten, ohne eine geringere Rendite zu erzielen als beispielsweise durch die Anlage der Zahlungsbilanzüberschüsse in US-Staatsanleihen.

Dessen ungeachtet sind die Risiken für ein so komplexes und ambitioniertes Projekt wie BRI zahlreich und vielfältig. Sie ergeben sich aus der innerchinesischen Konstellation, wo mehrere Dutzend bürokratischer Akteure mit Obstruktionspotenzial integriert, überzeugt und auf Linie gebracht werden müssen. Dies ist Voraussetzung, dass der Diskurs zu einem kohärenten Paket sektoral und territorial ausdifferenzierter Politik- und Kooperationsansätze und messbarer Projekte weiterentwickelt wird. Risiken ergeben sich auch aus der Konstellation und den Strategien der internationalen Akteure, die eingebunden werden müssen, und die es gilt, wenn dies nicht geht, zumindest zum Einnehmen einer neutralen Haltung zu bewegen. Risiken ergeben sich aber vor allem aus den Strukturen und der Verfasstheit der Partnerländer entlang der Route.

In den offiziellen Dokumenten wird betont, China wolle keinem Land etwas aufzwingen, sondern man mache lediglich Kooperationsangebote. In den entstehenden Beziehungen sollten Marktregeln und internationale Normen gelten; dem Markt und den Unternehmen komme die entscheidende Rolle bei der Ressourcenallokation zu. Zwar sei es mittelfristig notwendig, dass die beteiligten Staaten ihre Strategien und Politiken wirtschaftlicher Entwicklung detailliert miteinander abstimmen, doch sei die Respektierung der Souveränität der Partner ein zentrales Prinzip. (NDRC 2015: 2. Abschn.) Aus der Betonung der Maxime strikter Nichteinmischung folgt, dass die Governanceprobleme, auf die China in diversen BRI-Ländern trifft, ausgeklammert werden. Auf die Frage, wie mit dem Problem umzugehen ist, wenn autoritär-kleptokratische Regime die Marktregeln und internationalen Normen außer Kraft setzen, geben die offiziellen Dokumente keine Antwort. In China wurden hunderte

39. Eine Auswertung einer Vielzahl von Debattenbeiträgen hat das European Council of Foreign Relations (ECFR) veröffentlicht (Godement/Kratz 2015). Vgl. auch Hong (2016: 14 ff.).

40. Dies berichtete die offiziöse Zeitschrift Renmin Luntan (Volksforum) am 19.3.2015 (Vgl. Godement/Kratz 2015).

41. Gavekal beruft sich auf Quellen im chinesischen Staatsapparat (Miller 2017: 176 f.).

korrupter Funktionäre bis hinauf in die höchsten Ränge an die Wand gestellt, um die staatliche Steuerungsfähigkeit sicherzustellen. Im Ausland bleibt als Steuerungsmedium nur das Geld.

#### 4.3 Die Governancerisiken entlang der Seidenroute

Wenn das Seidenstraßenprojekt im Jahr 2049, zum hundertsten Jahrestag der Gründung der Volksrepublik, vollständig implementiert ist, wird dazu auch eine immense Freihandelszone entlang der BRI-Wirtschaftskorridore gehören, so zumindest die Vision der Planer. Bis dahin müssen allerdings eine Vielzahl von Handelshemmnissen beseitigt werden, die heute den Warenverkehr mit und durch die Länder Zentralasiens und des Kaukasus behindern. Die feindselige Abschottung der Länder gegeneinander und ihre Neigung zum Protektionismus fanden ihren Niederschlag in Zöllen, Quoten und Kontingenten, in unterschiedlichen Normen, Standards und technischen Vorschriften. Besonders negativ wirken sich die ausufernden Kontrollregime aus, die die grenzüberschreitenden Wirtschaftsbeziehungen erschweren. Internationale Organisationen mahnen deshalb weitreichende Grenzreformen an. (Schiek 2017: 21, 25 ff.) Insbesondere Zollbestimmungen und -formalitäten, Abfertigungsstandards sowie Dokumentations- und Nachweisanforderungen sollten dringend vereinfacht und die Prozeduren beschleunigt werden. Typisch für die Region ist, dass die langen Warte- und Kontrollzeiten, z. B. an der Grenze zwischen China und Kasachstan, im Fall der BRI-Muster-Eisenbahnverbindung von Chongqing nach Duisburg, nur durch »informelle Absprachen« herabgesetzt werden konnten. Typisch ist ebenso, dass LKWs an der Grenze, z. B. von Kasachstan und Usbekistan, durchschnittlich acht Stunden warten müssen, und dass sich ein großer Teil der Transporteure routinemäßig mit Schmiergeldforderungen konfrontiert sieht. Fragen der Handelserleichterung und der Vereinfachung der Grenzregime stehen zwar seit geraumer Zeit auf der chinesischen Agenda bei bilateralen Verhandlungen, insbesondere mit den zentralasiatischen Nachbarn, doch sind Fortschritte offenbar schwer zu erreichen.

Der Grund liegt möglicherweise darin, dass der chinesische Ansatz, die Barrieren durch Verhandlungen über Regeln und notfalls durch »informelle Absprachen« zu senken, zu kurz greift. Möglicherweise ebenso der

Ansatz, auf dem die Grenzreformprojekte des CAREC (Central Asia Regional Economic Cooperation) Programms basieren (CAREC ist eine von der Asiatischen Entwicklungsbank initiierte und von Währungsfond und Weltbank unterstützte regionale Efländerkooperation). Beide orientieren sich an der Leitidee, dass die zentrale Ursache für die Behinderungen in Liberalisierungs- und Modernisierungsdefiziten zu suchen ist. Angesichts der Schwierigkeiten, beim Abbau der formellen und informellen Handelshemmnisse in der Region Fortschritte zu erzielen, führt aber möglicherweise die Frage weiter, ob der Grund tatsächlich nur in technischen Systemstörungen liegt. Wenn die Systeme in der Region so strukturiert sind, dass sie bestimmte Liberalisierungs- und Modernisierungsprozesse systematisch blockieren, werden Investitionen und Grenzreformen nicht ausreichen, um die in BRI schlummernden Entwicklungspotenziale freizusetzen.

Die Vorstellung, dass das größte Problem der postsowjetischen Republiken ein unvollständiger, noch nicht abgeschlossener Liberalisierungs- und Modernisierungsprozess sei, stammt aus der Transitionsforschung. Eine Grundannahme, auf der das sogenannte Transitionsparadigma beruht, ist, dass sich der Übergang in Staaten vollzieht, die im Großen und Ganzen funktionieren, weshalb in der Praxis das Hauptaugenmerk auf den korrigierenden Umbau von Institutionen und die Ausgestaltung der Demokratisierung gelegt werden konnte. Das Rechtssystem musste zwar reformiert werden, es mussten Wahlbehörden aufgebaut oder mit Leben erfüllt werden, doch wurde dieser Prozess als Modifikation insgesamt intakter Staatsapparate und institutioneller Architekturen, nicht als Neubau aufgefasst. (Carothers 2002: 8f.) Mittlerweile greift die Einsicht Raum, dass nach 1989 in der »vierten Demokratisierungswelle«, ein viel weiter reichender Institutionenumbau stattfand als während des Demokratisierungsschubs nach dem Ersten Weltkrieg, der zweiten Welle nach 1945 und der dritten ab den 1970er Jahren. Verschiedentlich werden die Veränderungen in den postsowjetischen Staaten in Zentralasien und dem Kaukasus als Neuaufbau des Staates und seines Institutionensystems gewertet.

Entstanden sind in diesem Prozess Regime mit auffälligen Eigenheiten, die verschiedentlich als spezieller Typus gefasst werden. Unter Rückgriff auf Max Weber lassen sich die politischen Regime der postsowjetischen Länder der Region als Neo-Patrimonialismus charakterisieren; die

extreme Ausformung patrimonialer Herrschaft wird von Weber als Sultanismus bezeichnet. (Pradetto 2012: 101 ff.) Der »moderne Sultanismus« weist als Hauptmerkmale Personalismus, Klientelismus und Faktionalismus auf.

Ein weiter reichender Ansatz ist der von Alexander Cooley und John Heathershaw, die die Regime der Region als globalisierten Spießgesellen- oder Klientelkapitalismus (*globalized crony capitalism*) beschreiben. (Cooley/Heathershaw 2017: 9 ff.) Die Netzwerke der Elite bilden Allianzen, um kodifizierte und implizite Regeln außer Kraft zu setzen, mit dem Ziel, sich Renten oder Werte anzueignen. Dies kann durch Monopole, Konzessionen oder Staatsaufträge geschehen oder durch die Duldung der ungesetzlichen Aneignung fremder Aktiva, durch extreme Ausbeutung oder die extralegale Erhebung von Gebühren oder Kommissionen jeder nur erdenklichen Art. Zwar hat in den betreffenden Ländern eine selektive Liberalisierung, Deregulierung und Vernetzung mit globalen Strukturen stattgefunden, jedoch nur in dem Maße, wie dies den Selbstbereicherungsinteressen der Allianzen der Elitegruppen diene.

Der Transformationsprozess hat in der Region Regime hervorgebracht, die sich durch autoritäre Strukturen gegen Reformideen und Reformdruck von innen und außen immunisiert und Korruption als zentrales Systemelement etabliert haben. In diesen Systemen verschwimmt die Grenze von öffentlich und privat, Politik dient dem Geschäft und vice versa, die Machttakteure stehen über dem Gesetz. Gleichzeitig sind sie aber in der internationalen Geschäfts- und Finanzwelt bestens vernetzt; die globalisierte Finanzindustrie wird als Helfer bei der Platzierung extralegaler Fonds, Kriegskassen und von auf dubiose Weise erworbenen Privatvermögen im Ausland benutzt. Der Aufrechterhaltung eines solchen Systems sind demokratische Kontrollen sowie Checks und Balances offenkundig nicht förderlich. Reformmaßnahmen zur Liberalisierung und Modernisierung, wie sie in der Region von internationalen Organisationen verfochten werden, haben nur dann eine Chance, wenn sie die Bereicherungsmöglichkeiten der Elite-Klientelgruppen nicht tangieren. So kommen die Grenzreformprojekte auch deshalb nicht voran, weil Grenzen vielerlei Bereicherungsmöglichkeiten für die Gruppen eröffnen, die die Administration der Grenze kontrollieren.

Der Hinweis, dass die Entwicklungsprobleme in der Region »auch« mit »weit verbreiteter« oder »endemischer«

Korruption zu tun haben, fehlt in keiner Analyse der Länder Zentralasiens und des Kaukasus. Doch gilt Korruption zumeist nur als ein Faktor unter vielen, als ein Element des Systems unter anderen oder als ein Systemdefekt. (Schiek 2017; Cornell/Engvall 2017) Was aber, wenn Korruption nicht ein Faktor oder Element, sondern selbst das System ist? (Working Group on Corruption and Security 2014: 6 ff.)<sup>42</sup> Dann ist die Funktion des Marktes als Allokationsmechanismus beeinträchtigt, der Wirtschaft werden durch private Aneignung und Expatriierung Ressourcen in erheblichem Umfang entzogen, die Dynamik der Märkte wird gebremst oder blockiert, die Innovationskraft der gesellschaftlichen Akteure stillgestellt. Die Fragmentierung und Aufteilung des Staatsapparates, der Wirtschaft und der Außenbeziehungen in abgeschottete Einflusszonen von Gruppen, die nur zur Erzielung von Renten oder zur privaten Aneignung öffentlicher Güter genutzt werden, wirken mindestens so lähmend wie in anderen Kontexten die Regeln der Planwirtschaft und des Protektionismus.

Wenn Korruption das System ist, folgt daraus auch, dass die Mechanismen staatlicher Steuerung und Regulierung außer Kraft gesetzt werden. Denn wenn Steuern, Zölle, Subventionen und Preise wegen der dadurch erzielbaren Renten festgesetzt werden, und wenn öffentliche Investitionen wegen der mit ihnen verbundenen Bereicherungsmöglichkeiten getätigt werden, wird das Erreichen von Gemeinwohl- oder Entwicklungszielen durch politische Instrumente tendenziell unmöglich. Dass dies eine besondere Herausforderung für die Entwicklungskooperation darstellt, liegt auf der Hand. Wenn diese gegen den Trend auf Gemeinwohlzielen beharrt, sind komplexe Strategien notwendig, die allerdings nur in der Theorie existieren. (Working Group on Corruption and Security 2014: 21 ff.) Paul Collier kam kürzlich in einem Überblick über die Debatte zu dem Schluss, dass die Anti-Korruptionspolitiken vor dem Hintergrund akademischer Vernachlässigung des Themas zustande gekommen seien. (Collier 2017)<sup>43</sup>

Dass es im Zusammenhang mit dem Thema Korruption konzeptionelle und empirische Defizite gibt, trifft

42. Vgl. auch: Rose-Ackerman (2001: 155 ff). Eine wegweisende Phänomenologie des damals relativ neuen Phänomens der »Grand Corruption« erschien 1995 in der Zeitschrift Kursbuch: vgl. Moody-Stuart 1995.

43. Colliers Befund wird bestätigt durch eine Studie, die die Ergebnisse der empirischen Korruptionsforschung der letzten zehn Jahre auswertet. Vgl. Dimant/Tosato (2017).

auch auf China zu. Jedenfalls wird die systemische Verfasstheit der Regime in den Ländern an der Seidenstraßenroute von den chinesischen Verantwortlichen nicht problematisiert. Entsprechend dem Prinzip der Nichteinmischung werden keine Governance- oder Systemvoraussetzungen als Erfolgsbedingungen der BRI-Strategie formuliert. Dabei gibt es durchaus markante Unterschiede zwischen dem chinesischen System und den Regimen in Zentralasien und dem Kaukasus. In China ist die Gemeinwohlorientierung staatlicher Politik ein zentraler Punkt. Dies gilt nicht nur für den Diskurs. Staatliche Politik muss ihre Gemeinwohlorientierung durch die Anhebung des Wohlstandsniveaus auch kontinuierlich in der Praxis unter Beweis stellen, insbesondere wenn dadurch die Befriedung von Konflikten und der Abbau von Spannungen erreicht werden soll. Weil die Teilhabe an wirtschaftlicher Prosperität eine wichtige Quelle von Legitimität darstellt (von Soest/Grauvogel 2015), ist Korruption, die bekanntlich auch in China weit verbreitet ist, ein Störfaktor. Seit 2013 setzt sich die chinesische Staatsführung intensiv damit auseinander; Untersuchungen in den international operierenden staatlichen Großkonzernen, insbesondere im Energie- und Finanzsektor, brachten Skandale ins Rollen, führten zur Verurteilung von Managern. Diverse Kommissionen und Studien versuchten, das Problem detailliert zu erfassen und unterbreiteten Vorschläge für die Verbesserung der Kontrollmechanismen. (Cooley/Heathershaw 2017: 181 ff.) Es gibt indes keine öffentliche Antwort auf die Frage, was chinesische Firmen dagegen tun können, wenn in einem Land der nächste BRI-Baustein nur realisierbar ist, wenn den Gruppen an der Macht ein Prozentsatz, z. B. des Kredits für ein Eisenbahnprojekt, als Kommission bezahlt wird. In diversen Ländern haben sich chinesische Firmen als sehr anpassungsfähig an lokale Bedingungen gezeigt, haben diese bei Investitionen, z. B. in den afrikanischen Rohstoffsektoren, bisweilen rücksichtslos ausgenutzt und dadurch zur Affirmation der bestehenden Strukturen beigetragen. Im Kaukasus und Zentralasien geht es aber nicht nur um die Produktion und den Abtransport von Rohstoffen, sondern um den Aufbau von vernetzten Systemen. In schwachen Staaten, wo die Grundorientierung der Machttakteure in der Suche nach Renten besteht, dürften durch chinesische Infrastrukturinvestitionen allein kaum Impulse ausgehen, die stark genug sind, um die entwicklungshemmenden oder -blockierende Mechanismen des Crony-Kapitalismus zu überwinden. Wenn dieser Befund zutrifft, besteht für die chinesischen Akteure und ihre ausländischen Part-

ner eine dringende Notwendigkeit, Wege zu finden, um Governance- und Systemprobleme in BRI-Projekten und in der BRI-Strategie adäquat zu berücksichtigen.

#### 4.4 Ausblick

Aus Infrastrukturinvestitionen wird nicht automatisch Wachstum und aus Wachstum nicht automatisch Entwicklung. Außer in Infrastrukturen muss auch in die Schaffung produktiver wirtschaftlicher Verflechtungen (forward-, backward-, final demand-, fiscal linkages) (Menzel/Senghaas 1986: 23 ff.) investiert werden, wenn aus den strukturell deformierten Rohstoff- und Agrarwirtschaften kohärente, zu selbsttragendem Wachstum fähige Ökonomien werden sollen. Im Inneren Chinas (wo jeden Monat so viel in die Infrastruktur investiert wird wie in BRI-Projekte im Ausland in einem Jahr<sup>44</sup>), werden diese Investitionen mit ganzen Bündeln strategischer Maßnahmen zum Aufbau von Wertschöpfungsketten und der Stimulierung von Verflechtungen kombiniert. Eines der angewandten Konzepte war das der Sonderwirtschaftszonen.

Die Konzeption, wie aus einzelnen Investitionen Wertschöpfungsketten und vernetzte Strukturen werden können, ist bislang nicht Teil der BRI-Strategie. Stattdessen sind diverse Projekte, die offiziell unter dem Label BRI firmieren, reine Infrastrukturbaumaßnahmen, bisweilen von zweifelhafter Rentabilität. Oder sie dienen dazu, einen autoritären Herrscher gewogen zu stimmen. Es gibt zahlreiche Projekte, die weder mit der Entwicklungsagenda der Empfängerländer noch mit der internationalen Entwicklungsagenda in Zusammenhang stehen. Die weitere Ausarbeitung der BRI zugrundeliegenden Entwicklungskonzeption und die Desaggregation und Präzisierung der Zielsetzungen sind wesentliche offene Posten. China sollte in dieser Diskussion nicht alleingelassen werden, denn viele westliche Länder verfügen über lange Erfahrung mit dem Einsatz von Instrumenten der Entwicklungskooperation, während China Novize ist.

Weitere offene Posten, Zweifel und Kritiken gibt es viele. Wenn das Ziel darin besteht, unter Einschluss von China, das dabei ist, ein aktiver und strategisch vorgehender

44. Im Jahr 2015 waren dies monatlich 150 Mrd. US-Dollar. Vgl. Miller (2017: 49).

internationaler Akteur zu werden, die normenbasierte internationale Ordnung zu stärken, gilt es, Foren, Gesprächs- und Verhandlungsebenen zu schaffen, um die offenen Fragen und Zweifel zu bearbeiten. Dabei sollten neben den genannten unter anderem folgende strittige Fragen eine Rolle spielen: Welche Organisationsstruktur wird BRI haben und wie werden Entscheidungsprozesse organisiert, die das Gesamtprojekt betreffen? Wird es eine wie auch immer geartete formelle Teilhaberschaft oder Mitgliedschaft geben, jenseits bilateraler Verträge? Wäre die Multilateralisierung der Initiative eine Option? Was könnte China in der aktuellen Phase tun, um kleinen Ländern die Besorgnis zu nehmen, dass die Integration in die von China propagierte »Schicksalsgemeinschaft« einen Vasallenstatus zur Folge haben könnte? Sollen Regime, die massiv die Menschenrechte verletzen, weiterhin als Partner willkommen sein? Wie soll mit kleptokratisch-klientelkapitalistischen Regimen kooperiert werden; welche Antworten erfordern die Governance-Probleme entlang der Routen? Werden bei den chinesischen BRI-Investitionen im Ausland eines Tages internationale Ökologie-, Sozial- und Arbeitsstandards eingehalten? Wie soll umgegangen werden mit den immer wieder zu beobachtenden Protestbewegungen gegen Großprojekte? Was kann getan werden, um das Vertrauen von Ländern wie Indien, Japan, die USA u.a. zu gewinnen, die BRI distanzieren oder feindlich gegenüberstehen? Was kann getan werden, die zugrundeliegende Entwicklungsagenda mit den anderen großen Agenden zu fusionieren und

wie können die beteiligten Länder dazu gebracht werden, diese Agenda mitzutragen?

Eine Debatte über diese Themen würde auch die Möglichkeit eröffnen, die Wirksamkeit und Wirtschaftlichkeit von Megaprojekten unter die Lupe zu nehmen. Die Ergebnisse einer Reihe von empirischen Studien über Infrastruktur-Megaprojekte in einer Vielzahl von Ländern (auch in China), die Bent Flyvbjerg und seine Forschungsgruppe durchgeführt haben, stellen die These in Frage, dass hohe Infrastrukturinvestitionen ein Treiber für Wirtschaftswachstum sind. (Ansar/Flyvbjerg/Budzier/Lunn 2016; Flyvbjerg/Sunstein 2016) Hinzu kommt, dass solche Projekte großen Schaden anrichten können, zum Beispiel, wenn sich ein Land stark für ein Infrastrukturprojekt verschuldet, das sich als unrentabel herausstellt.

Planer spielen gerne Gott. Sie versetzen Berge, leiten Flüsse um, bauen Städte oder Industrien auf, wo es bis dahin nichts gab, und schaffen Verbindungen über unvorstellbare Distanzen, oft ohne Rücksicht auf die ökologischen und sozialen Folgen ihrer Projekte. Angesichts des Zustands der Welt, sind kühne konstruktive Visionen sowie der lange Atem, sie umzusetzen, gewiss von Nöten. Möglicherweise neigt China zu Gigantomanie, Rücksichtslosigkeit und zu zuviel Planung. Der Westen dagegen neigt zu ökonomistischer Kurzfristigkeit und zu Renditefixierung. Eine Kombination aus beidem könnte eine echte Win-Win-Situation generieren.



- Allison, Graham** (2017): *Destined for War. Can America and China escape the Thucydides Trap*, Boston/New York.
- Ansar, Atif / Flyvbjerg, Bent / Budzier, Alexander / Lunn, Daniel** (2016): Does infrastructure investment lead to economic growth or economic fragility? Evidence from China; in: *Oxford Review of Economic Policy*, Vol. 32, no. 3.
- Asian Development Bank, ADB** (2017): *Meeting Asia's Infrastructure Needs*; Manila.
- Asian Development Bank Institute** (2009): *Infrastructure for a Seamless Asia*, Tokyo.
- Barisitz, Stephan** (2017): *Central Asia and the Silk Road. Economic Rise and Decline over several Millennia*; Cham.
- Bastian, Jens** (2017): China's Footprint in Southeast Europe. Constructing the Balkan Silk Road, in: *Südosteuropa Mitteilungen*, 57. Jg., H 4–5.
- Bertelsmann Stiftung, Hrsg.** (2016): *Transformation Index 2016*, Gütersloh.
- Blank, Stephen** (2015): China's Silk Roads and Their challenges, *The Central Asia – Caucasus Analyst* 7.1.2015; <https://www.cacianalyst.org/publications/analytical-articles/item/13119-chinas-silk-roads-and-their-challenges.html> (aufgerufen am 6.3.2017)
- BP (British Petroleum)** (2017): BP Statistical Review of World Energy, 66<sup>th</sup> edition, June.
- Brown, Rachel** (2016): Where will the New Silk Road Lead? The Effects of Chinese Investment and Migration in Xinjiang and Central Asia; in: *Journal of Politics and Society*, Vol. 26, Nr. 2.
- Brzezinski, Zbigniew** (1998): The Brzezinski Interview with *Le Nouvel Observateur*, January 15–21, 1998, In: Gibbs, David N.: Afghanistan: The Soviet Invasion in Retrospect; in: *International Politics* 37, no. 2 (2000); [http://dggibbs.faculty.arizona.edu/brzezinski\\_interview](http://dggibbs.faculty.arizona.edu/brzezinski_interview) (aufgerufen am 30.10.2017).
- (2001): *Die einzige Weltmacht: Amerikas Strategie der Vorherrschaft*; Frankfurt am Main.
- Büro der Führungsgruppe für die »Neue Seidenstraße«** (2017): Die „Neue Seidenstraßeninitiative“: Konzept, Praxis und Chinas Beitrag; Beijing.
- Caballero, Ricardo / Hoshi, Takeo / Kashyap, Anil** (2008): Zombie Lending and Depressed Restructuring in Japan, in: *American Economic Review*, Vol. 98, No. 5.
- Cai, Peter** (2017): *Understanding China's Belt and Road Initiative*, Sydney (Lowy Institute for International Policy).
- Cammann, Alexander** (2017): Seide, Pest, Öl. Alles kommt aus Asien: Peter Frankopan will mit "Licht aus dem Osten" unseren Blick auf die Weltgeschichte verändern, *Die Zeit*, 3.1.2017.
- Carothers, Thomas** (2002): The End of the Transition Paradigm; in: *Journal of Democracy*, Vol. 13, Heft 1.
- Collier, Paul** (2017): The C-Word; in: *Times Literary Supplement*, 11.7.2017; <https://www.the-tls.co.uk/articles/public/corruption-paul-collier/> (aufgerufen am 8.11.2017).
- Cooley, Alexander** (2017): *Whose Rules, Whose Sphere? Russian Governance and Influence in Post-Soviet States*; Washington D. C.; Carnegie Endowment for International Peace; <http://carnegieendowment.org/2017/06/30/whose-rules-whose-sphere-russian-governance-and-influence-in-post-soviet-states-pub-71403> (aufgerufen am 7.7.2017).
- Cooley, Alexander / Heathershaw, John** (2017): Dictators without Borders. Power and Money in Central Asia; New Haven and London.
- Cordova, Armando** (1973): *Strukturelle Heterogenität und wirtschaftliches Wachstum*, Frankfurt am Main.
- Cornell, Svante E. / Engvall, Johan** (2017): The EU and Central Asia: Expanding Economic cooperation, Trade and Investment; *The Central Asia – Caucasus Analyst*, Feature Articles, 6.9.2017; <https://www.cacianalyst.org/publications/feature-articles/item/13465-the-eu-and-central-asia-expanding-economic-cooperation-trade-and-investment.html> (aufgerufen am 7.10.2017).
- Dave, Bhavna** (2014): Making work easier for Kazakhstan's migrant workers; *oDR (open Democracy Russia and Eurasia)* 19.9.2014; <https://www.opendemocracy.net/od-russia/bhavna-dave/making-work-easier-for-kazakhstan%E2%80%99s-migrant-workers> (aufgerufen am 10.10.2017)
- Dimant, Eugen / Tosato, Guglielmo** (2017): Causes and Effects of Corruption: What has Past Decade's Research Taught us? A Survey; *Munich Personal RePEc Archive*; <https://mpra.ub.uni-muenchen.de/76445>.
- Directorate-General for External Politics / Policy Department** (2016): *Implementation and review of the EU-Central Asia Strategy: Recommendation for EU action*; Brussels.
- EBRD (European Bank for Reconstruction and Development)** (2016): *EBRD Transition Report 2015–16. Rebalancing Finance*; London.
- ECFR (European Council of Foreign Relations)** (2017): *China and the Mediterranean: Open for Business?*, ECFR/219, Juni.
- European Community** (2007): *Regional Strategy Paper for Assistance to Central Asia for the period 2007–2013*; Brussels.
- European Parliament** (2016): *Implementation and Review of the European Union-Central Asia Strategy: Recommendations for EU Action*; 29.1.2016 [www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=EXPO\\_IDA\(2016\)535019](http://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=EXPO_IDA(2016)535019) (aufgerufen am 16.1.2017)
- Falkingham, Jane** (2005): The End of the Rollercoaster? Growth, Inequality and Poverty in Central Asia and the Caucasus; in: *Social Policy & Administration*, Vol. 39, No. 4.
- Flyvbjerg, Bent / Sunstein, Cass R.** (2016): The Principle of the Malevolent Hiding Hand; or, the Planning Fallacy Writ Large; in: *Social Research*, Vol. 83, no. 4.
- Frankopan, Peter** (2016): *The Silk Roads. A New History of the World*; London.

- Freedom House** (2017): *Nations in Transit 2017. The False Promise of Populism*; <https://freedomhouse.org/report/nations-transit/nations-transit-2017> (aufgerufen am 12.1.2018)
- Ghiasi, Richard / Zhou, Jiayi** (2017): *The Silk Road Economic Belt: Considering security implications and EU–China cooperation prospects*; Solna (SIPRI/FES).
- Godehardt, Nadine** (2011): »Chinas Ankunft in der Welt – Chinesische Außenpolitik zwischen Anspruch und Wirklichkeit«, GIGA Focus, Nr. 1.
- Godehardt, Nadine / Kohlenberg, Paul** (2017): *Die Neue Seidenstraße: Wie China Diskursmacht erlangt*; SWP 18.5.2017.
- Godement, François / Kratz, Agatha (Eds.)**. (2015): »One Belt, one Road«: *China's Great Leap Outward*; ECFR China Analysis, Juni 2015; [www.ecfr.eu/publications/C355](http://www.ecfr.eu/publications/C355) (aufgerufen am 7.12.2016).
- Gompert, David C. / Cevallos, Astrid Stuth / Garafola, Cristina L.** (2016): *War with China. Thinking Through the Unthinkable*, Santa Monica, Rand Corporation.
- Hancock, Tom** (2017): China encircles the world with One Belt, One Road strategy; in: *Financial Times*, 4.5.2017; <https://www.ft.com/content/0714074a-0334-11e7-aa5b-6bb07f5c8e12> (aufgerufen am 22.9.2017).
- Hemmings, John** (2017): »A reborn quadrilateral to deter China«, *The Interpreter* 9.11.2017; <https://www.lowyinstitute.org/the-interpreter/reborn-quadrilateral-deter-china> (aufgerufen am 30.11.2017).
- Hong, Zhao** (2016): *China's one Belt one Road: An Overview of the Debate*, Singapore ISEAS – Yusof Ishak Institute (Trends in Southeast Asia, Nr. 16).
- Horvath, Balasz** (2016): *Identifying Development Dividends along the Belt and Road Initiative. Complementarities and Synergies between the Belt and Road Initiative and the Sustainable Development Goals*; UNDP/CCIEE [https://issuu.com/undp-china/docs/undp-ch-bri\\_2017\\_scoping\\_paper1](https://issuu.com/undp-china/docs/undp-ch-bri_2017_scoping_paper1) (aufgerufen am 10.5.2017).
- Hsu, Sara** (2016): China's Energy Insecurity Glaring In South China Sea Dispute; in: *Forbes* 2.9.2016.
- Jackson, James K.** (2017): *U.S. Direct Investment Abroad: Trends and Current Issues*, June 29, 2017 (Congressional Research Service); <https://fas.org/sgp/crs/misc/RS21118.pdf> (aufgerufen am 10.10.2017).
- Jacques, Martin** (2009): *When China Rules the World: The End of the Western World and the Birth of a New Global Order*, New York.
- Krepinevich, Andrew F.** (2015): »How to Deter China«, *Foreign Affairs*; Vol. 94, Nr. 2, März/April.
- Kucera, Joshua** (2014): »The Narcostate«, *Politico Magazine*, 27.2.2014; [www.politico.com/magazine/story/2014/02/tajikistan-the-narcostate-103886](http://www.politico.com/magazine/story/2014/02/tajikistan-the-narcostate-103886) (aufgerufen am 10.7.2017).
- Luhmann, Niklas** (1991): *Soziale Systeme*, Frankfurt am Main 1991; Suhrkamp.
- Mackinder, Halford J.** (2004): The Geographical Pivot of History, in: *The Geographical Journal*, Vol. 23, No. 4, April 1904; pp. 421–444; Nachdruck in: *The Geographical Journal*, Vol. 170, No. 4.
- Mankoff, Jeffrey** (2013): *The United States and Central Asia after 2014*, CSIS (Center for Strategic & International Studies) Report, Jan.; <http://www.iris-france.org/wp-content/uploads/2017/06/Asia-Focus-36.pdf> (aufgerufen am 9.1.2018)
- Marbler, Penelope / Shan, Lea** (2017): *Chinese Investments in Infrastructure Worldwide*; Institut de Relations Internationales et Stratégiques (IRIS), *Asia Focus* Nr. 36, Juni.
- Menzel, Ulrich / Senghaas, Dieter** (1986): *Europas Entwicklung und die Dritte Welt. Eine Bestandsaufnahme*; Frankfurt am Main.
- Miller, Tom** (2017): *China's Asian Dream*; London.
- Montesano, Francesco Saverio / Okano-Heijmans, Maaike** (2016): *Economic Diplomacy in EU–China Relations: Why Europe Needs its Own »OBOR«*; The Hague (Clingendael Institute).
- Moody-Stuart, George** (1995): Schwere Korruption in der Dritten Welt, in: *Kursbuch* 120.
- NDRC (National Development and Reform Commission) / Ministry of Foreign Affairs / Ministry of Commerce of the People's Republic of China with State Council authorization** (2015): *Visions and Actions on Jointly Building Silk Road Economic Belt and 21st Century Maritime Silk Road*, Beijing, 28.03.2015; [http://en.ndrc.gov.cn/newsrelease/201503/t20150330\\_669367.html](http://en.ndrc.gov.cn/newsrelease/201503/t20150330_669367.html) (aufgerufen am 7.3.2017).
- Nicholson, Robert Lawrence** (2012): *Central-Asia Energy Geoeconomics and Geopolitics: Central Asia's Pursuit of Sovereignty and Prosperity*, University of Texas at Austin 2012 (Diss.).
- Nohlen, Dieter / Nuscheler, Franz** (1982): Was heißt Entwicklung? in: dies. (Hrsg.): *Handbuch der Dritten Welt*, Band 1, Hamburg; Hoffmann und Campe.
- Pannier, Bruce** (2017): The End of the (Gas Pipe-) Line for Turkmenistan; *Radio Free Europe / Radio Liberty* 6.3.2017; <https://www.rferl.org/a/turkmenistan-gas-pipeline-china-berdymukhammedov-iran-russia/28353522.html> (aufgerufen am 7.3.2017)
- Paoli, Letizia / Rabkov, Irina / Greenfield, Victoria / Reuter, Peter H.** (2007): Tajikistan. The Rise of a Narco-State; in: *Journal of Drug Issues*, Vol. 37, no. 4.
- Papava, Vladimer** (2009): Post-Communist Capitalism and the Modern World of Dead Economy, in: *Bulletin of the Georgian National Academy of Sciences*, Vol. 3, No. 2.
- (2015): Necroeconomics of Post-Soviet Post-Industrialism and the Model of Economic Development of Georgia and Russia, in: *Journal of Business and Economics*, Vol. 6, No. 5.
- Pepe, Jacopo Maria** (2017): *China's Inroads into Central, Eastern, and South Eastern Europe. Regional and Global Implications for Germany and the EU*; DGAP – Analyse 3.
- (2018): *Beyond Energy. Trade and Transport in a Reconnecting Eurasia*; Wiesbaden.

- Pradetto, August** (2012): *Zentralasien und die Weltmächte, oder: Great Game Boys auf Reisen*; Frankfurt am Main.
- Rice, Susan** (2016): *Explaining President Obama's Rebalance Strategy*; 5.9.2016; [medium.com/@ObamaWhiteHouse/explaining-president-obamas-rebalance-strategy-eb5f0e81f870](https://medium.com/@ObamaWhiteHouse/explaining-president-obamas-rebalance-strategy-eb5f0e81f870) (aufgerufen am 10.10.2017).
- Rolland, Nadege** (2017): *China's Eurasian Century? Political and Strategic Implications of the Belt and Road Initiative*, Washington (The National Bureau of Asian Research).
- Rose-Ackerman, Susan** (2001): *La Corrupción y los Gobiernos. Causas, consecuencias y reforma*, Madrid.
- Sachs, Jeffrey D./Warner, Andrew M.** (1995): *Natural resource abundance and economic growth*, NBER Working Paper 5398.
- Schaefer, Michael/Shen, Wie/Loesekrug-Pietri, Andre** (2016): Diplomatie mit neuen Mitteln. Chinas »Neue Seidenstraße« sollte strategische Priorität der EU sein; in: *IP (Internationale Politik)*, Januar/Februar.
- Schiek, Sebastian** (2017): *Bewegung auf der Seidenstraße. Chinas »Belt and Road«-Initiative als Anreiz für zwischenstaatliche Kooperation und Reformen an Zentralasiens Grenzen*; Berlin (SWP).
- Shambaugh, David** (2016): Coping with a Conflicted China; in: ders. (Ed.): *The China Reader. Rising Power*; New York, Oxford University Press.
- Starr, S. Frederick/Cornell, Svante E. (Eds.)** (2014): *Putin's Grand Strategy: The Eurasian Union and its Discontents*, Washington (Johns Hopkins University).
- Steinbock, Dan** (2017): OBOR Completely Dwarfs the Marshall Plan, *ValueWalk* 16.5.2017; <http://www.valuewalk.com/2017/05/obor-2/> (aufgerufen am 8.11.2017).
- Steiner, Eduard** (2016): Russland schickt Millionen Einwanderer nach Hause, in: *Die Welt*, 7.6.2016; <https://www.welt.de/wirtschaft/article156018716/Russland-schickt-Millionen-Einwanderer-nach-Hause.html> (aufgerufen am 10.10.2017).
- ten Brink, Tobias** (2013): Wirtschaftsregulierung in China. Möglichkeiten und Grenzen staatlicher Steuerungskapazitäten in einem nicht-liberalen Kapitalismus; in: *Der moderne Staat – dms. Zeitschrift für Public Policy, Recht und Management*, 6. Jg., Heft 1.
- The Economist** (2012): Addicted: Heroin Stabilizes a poor Country, in: *The Economist*, 21.4.2012.
- (2016): Our bulldozers, our rules. China's foreign policy could reshape a good part of the world economy; in: *The Economist* 2.7.2016.
- (2017): What is China's belt and road initiative? The many motivations behind Xi Jinping's key foreign policy, in: *The Economist*, 15.5.2017.
- The World Bank** (2011): *Harnessing the Diaspora for Development in Europe and Central Asia*; Sept.
- (2016): Migration and Remittances. Recent Developments and Outlook; *Migration and Development Brief 26*, Washington, April; <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/24012> (aufgerufen am 6.3.2017).
- (2016a): *Migration and Remittances Factbook 2016*. Third Edition; <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/23743> (aufgerufen am 10.10.2017).
- Tripathi, Anurag** (2012): *Kazakhstan – China Relations, 1991–2009*; New Delhi (Diss. Jawaharlal Nehru University).
- Truman, Edwin M.** (2016): Governance Challenges, in: Simeon Djankov/Sean Miner (Hrsg.): *China's Belt and Road Initiative. Motives, Scope, and Challenges*; PIIE (Peterson Institute for International Economics) Briefing 16-2, Washington.
- UNESCAP** (2017): *Achieving the Sustainable Development Goals in North and Central Asia*; Bangkok 2017.
- von Soest, Christian/Grauvogel, Julia** (2015): How Do Non-Democratic Regimes Claim Legitimacy? Comparative Insights from Post-Soviet Countries; Hamburg; *GIIGA Working Papers*, No 277; <http://giga.hamburg/de/publication/how-do-non-democratic-regimes-claim-legitimacy-comparative-insights-from-post-soviet> (aufgerufen am 6.3.2017).
- Walker, Shaun/Nardelli, Alberto** (2015): Russia's rouble crisis poses threat to nine countries relying on remittances, in: *The Guardian*, 18.1.2015.
- Wang, Zhuwei** (2015): *Securing Energy Flows from Central Asia to China and the Relevance of the Energy Charter Treaty to China*, Brussels (Energy Charter Secretariat).
- Wilson, Gavin E.R.** (2016): The Challenge: Can Blended Finance Increase the Scale and Sustainability of finance for Development; in: *OECD: Development Co-operation Report 2016: The Sustainable Development Goals as Business Opportunities*; Paris.
- Winter, Charlie** (2017): *War by Suicide. A Statistical Analysis of the Islamic State's Martyrdom Industry*, ICCT Research Paper; February.
- Working Group on Corruption and Security** (2014): *Corruption. The Unrecognized Threat to International Security*; Washington (Carnegie Endowment for International Peace).
- Yelery, Aravind** (2014): *China's 'Going Out' Policy: Sub-National Economic Trajectories*, ICS (Institute of Chinese Studies, Delhi) Analysis No. 24.
- Yeoh, Emile Kok-Kheng** (2009): China's Rise and Transformation, in: ders. (Ed.): *Towards Pax Sinica? China's Rise and Transformation: Impacts and Implications*; Kuala Lumpur.
- Zhang, Dong Dong** (2016): *The Making and Implementation of the Belt and Road Policy*; EABER (East Asean Bureau of Economic Research, Australian National University) Working Paper Series; Paper No. 126, Canberra.



## Über den Autor

**Dietmar Dirmoser** hat Politikwissenschaft, Geschichte und Germanistik studiert und in Soziologie über Entwicklungstheorien promoviert. Nach Tätigkeiten als freier Journalist und Universitätsdozent kam er 1990 zur FES und leitete Projekte in Peru, Mexiko, Kuba und Venezuela sowie auf dem Balkan. Er war Leiter des Verlags und der Zeitschrift *Nueva Sociedad* (1998–2005) sowie verantwortlicher Redakteur der Zeitschrift *Internationale Politik und Gesellschaft* (2005–2010). Bis Ende 2017 war er drei Jahre lang in der FES-Zentrale für Zentralasien und den Südkaukasus zuständig. Derzeit betätigt er sich als freier Consultant und Publizist.

## Impressum

Friedrich-Ebert-Stiftung | Referat Mittel- und Osteuropa  
Hiroshimastr. 28 | 10785 Berlin | Deutschland

Verantwortlich:  
Matthias Jobelius, Leiter des Referat Mittel- und Osteuropa

Tel.: +49-30-269-35-7740 | Fax: +49-30-269-35-9250  
<http://www.fes.de/international/moe>

Bestellungen/Kontakt:  
[Kristina.Schatz@fes.de](mailto:Kristina.Schatz@fes.de)

Eine gewerbliche Nutzung der von der Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) herausgegebenen Medien ist ohne schriftliche Zustimmung durch die FES nicht gestattet.

Die in dieser Publikation zum Ausdruck gebrachten Ansichten sind nicht notwendigerweise die der Friedrich-Ebert-Stiftung.



ISBN  
978-3-96250-062-7