

Die Seidenstraße als Heilmittel mit unbekanntem Nebenwirkungen

Julia Grübler

Die vor fünf Jahren von Chinas Präsident Xi Jinping verkündete Neue Seidenstraße – auch „One Belt, One Road“ oder „Belt and Road Initiative“ – ist ein großflächig angelegtes Infrastrukturinvestitionsprogramm zur Schaffung, Modernisierung und Erweiterung von Transport-, Energie- und IT-Infrastruktur, mit welchem China mehrere wirtschaftliche und geopolitische Ziele verfolgt¹. Geographisch könnten die geplanten Land- und Seerouten rund 60 Länder vor allem in Eurasien und Afrikas Küstenregionen umspannen; der Schwerpunkt liegt jedoch in der unmittelbaren Nachbarschaft Chinas.

In Europa kommt der Region Ost-, Mittel- und Südosteuropas (MOSOE) eine zentrale Rolle zu: Im Juli 2016 erwarb die China Ocean Shipping Company (COSCO) 67% der Anteile am größten griechischen Hafen in Piräus. Daher ist der Ausbau der Transportinfrastruktur durch den Westbalkan zu den wichtigen westeuropäischen Märkten für chinesische Güter eine logische Konsequenz, die durch die Investitionen in die (umstrittene) Belgrad-Budapest-Zugverbindung untermauert wird. Die Bedeutung der MOSOE-Region für China zeigt sich zudem in der diplomatischen „16+1“-Initiative, die elf EU-Mitgliedsstaaten und fünf Westbalkanländer miteinschließt².

Die richtige Medizin(?)

Es ist wichtig, im Kontext der Neuen Seidenstraße chinesische Bauverträge für Infrastruktur von chinesischen Direktinvestitionen zu unterscheiden. Direktinvestitionen stellen den Erwerb europäischer Unternehmen (Anteile) oder Aufbau neuer Unternehmensstandorte in Europa durch chinesische Unternehmen dar. Sie repräsentieren – bisher noch – in jedem Land der MOSOE-Region weniger als 1% der Direktinvestitionsbestände. Chinesische Bauverträge dagegen gehen zumeist mit einem Kredit – z. B. der chinesischen EXIM-Bank in Höhe von 85% der Bausumme – einher. Es sind vor allem diese Kredite, welche in jüngster Vergangenheit in MOSOE rasant an Bedeutung gewonnen haben.

Für die EU-Mitglieder kommt EU-Fördergeldern eine wesentlich größere Bedeutung zu – sowohl aufgrund ihres Umfangs als auch durch den Umstand, dass sie nicht zurückgezahlt werden müssen und somit auch kein Überschuldungsrisiko bergen. Westbalkanstaaten haben nur beschränkt Zugriff auf EU-Fördermittel, weshalb hier Kredite der EU und Chinas in unmittelbarer Konkurrenz stehen.

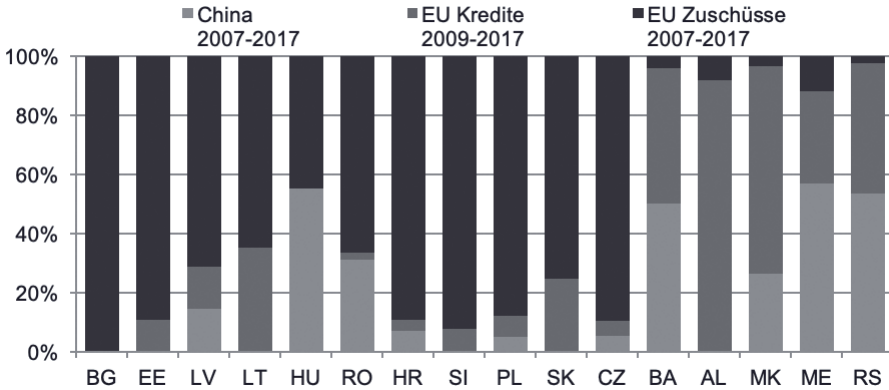


Abbildung 1: Kredite der EU und Chinas spielen vor allem im Westbalkan eine zentrale Rolle. Datenquellen: Europäische Kommission: Europäische Struktur- und Investitionsfonds (ESIF), Connecting Europe Facility (CEF), Trans-Europäisches Transportnetzwerk (TEN-T), Western Balkans Investment Framework (WBIF), Europäische Fonds für strategische Investitionen (EFSI) Daten; China Global Investment Tracker; wiw Berechnungen.

Die Bauwirtschaft in den Zielländern sollte von den Geldern am meisten profitieren. Da sie jedoch Vorzeugnisse aus anderen Industrien und typischerweise auch aus anderen Ländern benötigt, generieren Bauprojekte auch Nachfrage und in der Konsequenz Produktion und Einkommen in den Ländern der Handelspartner. So kann beispielsweise die Nachfrage nach deutschen Produkten für die Implementierung von Projekten im Westbalkan auch die Nachfrage nach österreichischen Produkten steigern, in welchen wiederum tschechische Produkte eingearbeitet sind usw. Diese Verstrickung von Industrien über mehrere Länder und Wirtschaftszweige lässt sich mittels sogenannter Input-Output-Tabellen abbilden.

Unter der Annahme, dass Waren und Dienstleistungen für die geplanten Projekte aus denselben Ländern wie in der Vergangenheit bezogen werden, ergeben Schätzungen des Wiener Institutes für Internationale Wirtschaftsvergleiche (wiw) Effekte auf das Bruttoinlandsprodukt (BIP) von rund 10 % für Montenegro sowie Bosnien und Herzegowina, gefolgt von rund 7 % für Serbien und noch über 2 % für Mazedonien. Innerhalb der EU reichen diese Effekte von verschwindend kleinen Beträgen für das Baltikum bis hin zu über 1 % des BIP für Ungarn (Grübler et al., 2018).

Mittelfristig könnten Teile des generierten Einkommens zu höherer Konsumnachfrage, möglicherweise zu höheren Staatsausgaben durch höhere Steuereinnahmen, und Investitionen aufgrund generierter Profite involvierter Unternehmen oder die Aufwertung des Wirtschaftsstandorts führen. Gerade diese mittel- bis langfristigen Effekte stellen das eigentliche Potential von Infrastrukturprojekten dar.

Neben der technologischen Verbesserung von Straßen-, Bahn- und IT-Netzen, sowie Häfen, Gas-, und Ölpipelines können auch die begleitenden diplomatischen Initiativen eine erhebliche Reduktion von Transportzeiten und -kosten durch vereinfachte Zollabwicklungen bewirken. Schnellere und günstigere Verbindungen können die Diversifizierung des Handels vorantreiben, sowohl im Bereich der gehandelten Güter und Dienstleis-

tungen, als auch im Hinblick auf die Anzahl der Unternehmen, für welche internationaler Handel erst durch verbesserte Infrastruktur profitabel wird.

Für den richtigen Patienten(?)

Nach Einschätzung der Europäischen Bank für Wiederaufbau und Entwicklung liegt der Investitionsbedarf für Länder in Österreichs Nachbarschaft wie Tschechien (CZ), die Slowakei (SK), Polen (PL) oder Slowenien (SI) bei etwa 3–4 % ihres jährlichen Bruttoinlandsprodukts (BIP), der sich primär durch den Ersatz und die Wartung bestehender Infrastruktur ergibt.

Für die baltischen Staaten, Bulgarien und die Westbalkanregion liegt der Bedarf jedoch durchwegs bei über 8 % und reicht bis 12 % für Bosnien und Herzegowina (EBRD, 2017). In diesen Gebieten entsteht der Bedarf vornehmlich durch fehlende Transportinfrastruktur. Das zeigt sich beispielsweise an den spärlichen Nord-Süd- und praktisch kaum vorhandenen Ost-West-Zugverbindungen im Westbalkan, sowie an der geringen Autobahndichte. Transport und Energie sind in MOSOE die zwei Hauptsektoren für chinesische Kredite. Damit stimmt der Aufholbedarf der Region mit den Prioritäten chinesischer Kreditgeber überein. Über den Zeitraum von 2009 bis 2017 registrierte der China Global Investment Tracker chinesische Bauverträge im Umfang von 15,2 Milliarden US-Dollar. Mehr als zwei Drittel davon wurden seit Bekanntgabe der Seidenstraßeninitiative im Jahr 2013 initiiert.

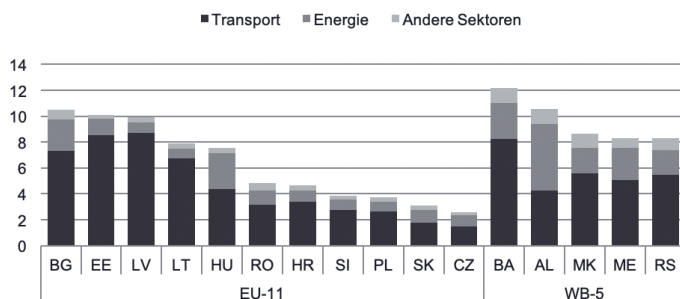


Abbildung 2: Südosteuropa zeigt einen substantiellen Nachholbedarf. Bedarf an Infrastrukturinvestitionen über den Zeitraum 2018–22 in % des BIP p. a.

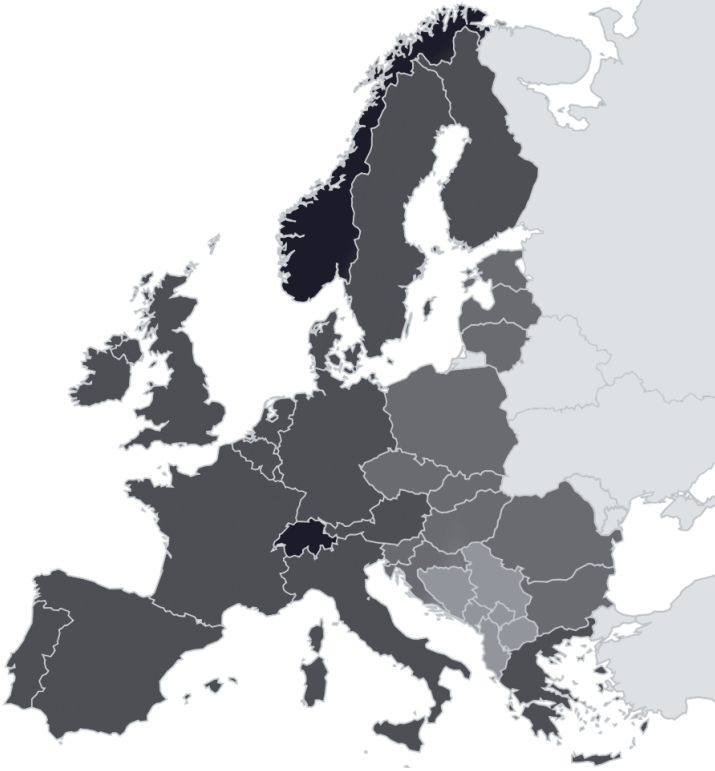
EU-Mitglieder in MOSOE ●
EU-MOE-11

- Bulgarien BG
- Tschechien CZ
- Estland EE
- Kroatien HR
- Ungarn HU
- Litauen LT
- Lettland LV
- Polen PL
- Rumänien RO
- Slowenien SI
- Slowakei SK

Westbalkan ●
WB-5

- Albanien AL
- Bosnien und Herzegowina BA
- Montenegro ME
- Mazedonien MK
- Serbien RS
- Kosovo XK

Anmerkung: Daten in Prozent des Bruttoinlandsprodukts (BIP) aus dem Jahr 2015 zu 2010 Preisen. Datenquelle: EBRD Transition Report 2017–2018, wiw Berechnungen.



Risiken und unerwünschte Nebenwirkungen

Um von Infrastrukturprojekten maximal profitieren zu können, ist die Einbindung lokaler Arbeitskräfte und Materialien nötig. Berichte früherer Projekte zeugen jedoch davon, dass China teilweise sehr stark auf eigene Unternehmen und Arbeitskräfte setzt (Barisitz und Radzyner, 2017). Auch die Ambition, eigene Überkapazitäten z. B. in der Stahlindustrie abzubauen, trübt die Erwartungen an wirtschaftliche Seidenstraßeneffekte für MOSOE. Damit würden nicht nur unmittelbare Beschäftigungseffekte, sondern auch längerfristige positive Konjunkturimpulse durch generierte Einkommen in der Region nicht realisiert. Eine unvorsichtige Planung von Infrastrukturprojekten kann nicht nur ihre positive Wirkung einbremsen, sondern sogar durch unerwartete Nebenwirkungen gesamtwirtschaftliche Schäden verursachen. So könnten sich kreditfinanzierte Großprojekte als Schuldenfallen entpuppen. Der Internationale Währungsfonds (IWF) warnte im Fall von Montenegro vor möglichen Zahlungsausfällen durch ein einziges, von China mitfinanziertes Seidenstraßen-Autobahnprojekt von Bar nach Boljare mit Kosten in der Höhe von knapp 25 % des BIP für die erste von drei Phasen (IWF, 2018). Hurley et al (2018) identifizieren neben Montenegro noch sieben weitere Länder, für die chinesische Projekte das Risiko einer Überschuldung stark erhöhen: Dschibuti, Kirgistan, Laos, Mongolei, Pakistan und Tadschikistan. Auch der Fall Sri Lankas, das in Zahlungsschwierigkeiten geriet und im Dezember 2017 den Hafen von Hambantota plus rund 60 Quadratkilometer Land

für 99 Jahre an China übergab, sorgte für große Aufregung. Zuletzt zog sich Malaysia im August aus Angst vor einer Schuldenfalle aus drei Seidenstraßenprojekten zurück.

Neben wirtschaftlichen Herausforderungen müssen auch politische Hürden überwunden werden. Intransparenz bei Auftragsvergaben ist fruchtbarer Boden für Korruption. Makocki und Nechev (2017) beschreiben die Problematik staatlicher Verhandlungen ohne Ausschreibungsverfahren anhand des Kicevo-Ohrid-Autobahnprojekts in Mazedonien. Auch zeigt sich, dass China effizient Umweltpolitiken im eigenen Land umsetzt (Brett und Lei, 2018); das Know-How und die Kapazitäten für den Bau von Kohlekraftwerken jedoch exportiert (Hao, 2017).

Ferner kann sich finanzielle Abhängigkeit zu politischer Abhängigkeit entwickeln. Diskussionen dazu brodeln, spätestens seit Griechenland kurz nach Übernahme des Hafens von Piräus durch COSCO die EU-Stellungnahme blockierte, welche Chinas Menschenrechtsbilanz kritisierte (Emmott und Koutantou, 2017). Nicht zuletzt könnten chinesische Finanzquellen im Kontext des neuen EU-Budgets nach Ausscheiden Großbritanniens aus der EU die politische West-Ost-Trennlinie weiter verschärfen. Streitigkeiten innerhalb der EU rund um die Umgehung von EU-Ausschreibungsverfahrenregeln für die Modernisierung der Budapest-Belgrad-Zugverbindung sind nur ein prominentes Beispiel dafür.

Information hilft der Vorsicht in der Porzellankiste

Sowohl für Länder in MOSOE als auch für deren Handelspartner birgt die „neue Seidenstraße“ großes wirtschaftliches Potential, aber auch Risikofaktoren und Unsicherheit durch mangelnde Transparenz, die Skepsis und Ängste in Europa schüren. Diskussionen rund um chinesische Projekte, Direktinvestitionen und Kredite werden daher meist sehr emotional (sowohl auf der Befürworter- als auch auf der Gegenseite) und wenig faktenbasiert geführt.

Es sollte sowohl im Interesse der EU als auch Chinas sein, die Komplementarität ihrer Projekte und Transparenz über deren Effekte zu verbessern und einen wirtschaftspolitischen Rahmen zu schaffen, um die Zustimmung der Bevölkerung zu erhalten bzw. erst zu gewinnen. Es würde sich nicht nur anbieten, das Handelsabkommen zwischen der EU und China aus dem Jahr 1985(!) an die heutigen Verhältnisse anzupassen, sowie die seit 2013 laufenden Verhandlungen zum Investitionsabkommen voranzutreiben, sondern auch regelmäßig Infrastrukturprojekte zu evaluieren und Ergebnisse auch öffentlich zu kommunizieren.

Es bleibt jedenfalls zu hoffen, dass sich die im Sommer verkündete Europäische Investitionsstrategie für den Westbalkan (EK, 2018a), das InvestEU Programm (EK, 2018b), und die Vision für Konnektivität zwischen Europa und Asien (EEAS, 2018) mit der chinesischen Seidenstraßeninitiative im Sinne einer Win-Win-Situation – aber vor allem für die Entwicklung Südosteuropas – vereinbaren lassen.

Anmerkungen

- 1) Siehe dazu z.B. Barisitz und Radzyner (2017) oder Grübler und Stehrer (2017).
- 2) Österreich hält in der „16+1“-Initiative Beobachterstatus.

Zum Nachlesen

- Barisitz, S. und A. Radzyner (2017): *The New Silk Road, part I: a stocktaking and economic assessment*, Focus on European Economic Integration, Oesterreichische Nationalbank, Wien, Q3/2017, 8–30.
- Brett B. und G. Lei (2018): *China is stepping up its efforts to protect the environment. Here's how*, World Economic Forum, <https://www.weforum.org/agenda/2018/07/what-we-can-learn-from-china-s-fight-against-environmental-ruin> (16. 6. 2018)
- EBRD (2017): *Sustaining Growth*, Transition Report 2017–18, European Bank for Reconstruction and Development, London, November, ISBN: 978-1-898802-46-5.
- EEAS (2018): *Connecting Europe and Asia – Building blocks for an EU Strategy*, JOIN(2018) 31 final, Brüssel, (19.9.2018). https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/joint_communication_-_connecting_europe_and_asia_-_building_blocks_for_an_eu_strategy_2018-09-19.pdf.
- Emmott, R. und A. Koutantou (2017): *Greece blocks EU statement on China human rights at U.N.*, Reuters, Juni. <https://www.reuters.com/article/us-eu-un-rights/greece-blocks-eu-statement-on-china-human-rights-at-u-n-idUSKBN1990FP>.
- Europäische Kommission [EK] (2018a): *EU-Western Balkans. Six Flagship Initiatives*, Mai. https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/six-flagship-initiatives-support-transformation-western-balkans_en.pdf
- Europäische Kommission [EK] (2018b): *EU Budget: InvestEU Programme to support jobs, growth and innovation in Europe*, Juni. http://europa.eu/rapid/press-release_IP-18-4008_en.pdf
- Grüber, J. und R. Stehrer (2017): *Die chinesische Investitionsoffensive „One Belt, One Road“. Wirtschaftliche Potenziale für Österreich?*, FIW Policy Brief, No. 33, Februar. https://www.fiw.ac.at/fileadmin/Documents/Publikationen/Policy_Briefs/33_FIW_PolicyBrief_GrueblerStehrer.pdf
- Grüber, J., A. Bykova, M. Ghodsi, D. Hanzl-Weiss, M. Holzner, G. Hunya und R. Stehrer (2018): *Economic Implications of the Belt and Road Initiative for CESEE and Austria*, Research Report. <https://wiiw.ac.at/economic-policy-implications-of-the-belt-and-road-initiative-for-cesee-and-austria-p-4549.html>.
- Hao, F. (2017): *China's Belt and Road Initiative Still Pushing Coal*, Chinadialogue. <https://www.chinadialogue.net/article/show/single/en/9785-China-s-Belt-and-Road-Initiative-still-pushing-coal>, 12. 5. 2017.
- Hurley, J., S. Morris, und G. Portelance (2018): *Examining the Debt Implications of the Belt and Road Initiative from a Policy Perspective*, CGD Policy Paper No. 121, Center for Global Development, Washington DC, März.
- Internationaler Währungsfonds [IWF] (2018): *Montenegro, 2018 Article IV Consultation*, IMF Country Report No. 18/121, Mai.
- Makocki, M. und Z. Nechev (2017): *Balkan corruption: the China connection*, ISSUE Alert No. 22, European Union Institute for Security Studies (EUISS), Paris, Juli.