



## Was der Westen entlang Chinas neuer Seidenstraße investiert

Ein Vergleich westlicher und chinesischer Finanzströme



# Was der Westen entlang Chinas neuer Seidenstraße investiert

Ein Vergleich westlicher und chinesischer Finanzströme

Studie erstellt von:  
Prof. Dr. Markus Taube  
Antonia Hmaid  
Universität Duisburg-Essen  
Think!desk China Research & Consulting



# Inhalt

---

Zusammenfassung	6
<b>1</b> Einführung	8
<b>2</b> Methodik und Daten	12
2.1 Betrachtete Länder und Ländergruppen	12
2.2 Verwendete Datensätze	14
2.3 Zur Rolle und Bedeutung von Finanzierungen durch die Asian Infrastructure Investment Bank (AIIB)	16
<b>3</b> Finanzierungsströme aus dem Westen und der Europäischen Union in die „Belt & Road“-Region	18
<b>4</b> Finanzierungsströme aus China in die „Belt & Road“-Region	21
<b>5</b> Vergleichende Analyse der Finanzierungsströme aus den westlichen Geberländern sowie China in die „Belt & Road“-Region	23
5.1 Finanzierungstätigkeit insgesamt	23
5.2 Finanzierungsleistungen in Relation zum BIP und Staatshaushalt der Empfängerländer	25
5.3 Finanzierungstätigkeit in Abhängigkeit von Herrschaftsformen im Empfängerland	27
5.4 Finanzierungsleistungen aus der Perspektive ihres Entwicklungshilfecharakters und der Armutslinderung	28
5.5 Schlaglicht: Finanzierungsleistungen an Ungarn	31
<b>6</b> Fazit	33
Literaturverzeichnis	35
Impressum	38

# Zusammenfassung

## Studienergebnisse

- Mit einem Umfang von mindestens 290 Milliarden US-Dollar erreichen westliche Finanzierungsströme, darunter insbesondere solche aus der Europäischen Union und den DAC-Ländern<sup>1</sup>, in der „Belt & Road“-Region mindestens die gleichen Summen wie solche aus China.
- Für die meisten betrachteten Empfängerländer sind die von westlichen Gebern stammenden Finanzflüsse quantitativ bedeutsamer als jene aus China. Chinesische Finanzströme liegen lediglich in Kasachstan, Pakistan und Laos erheblich über denen aus westlichen Quellen.
- Die chinesischen Finanzierungsströme in die „Belt & Road“-Region sind de facto deutlich geringer als in der öffentlichen Diskussion gemeinhin angenommen.
- Die struktur- und institutionenprägende Führungsrolle Chinas in der „Belt & Road“-Region ist deutlich stärker ausgeprägt, als ein Blick auf die faktischen Finanzierungsleistungen erwarten lassen würde. Der Einfluss Chinas basiert zu einem erheblichen Teil auf intensiven diplomatischen Aktivitäten, der geschickten Positionierung chinesischer Unternehmen, Technologien und institutioneller Lösungen.
- Einzelne Länder haben sich während des Betrachtungszeitraums 2013 bis 2017 in eine als bedenklich zu klassifizierende Abhängigkeit von Geldern westlicher Geldgeber und Chinas begeben. Westliche Finanzströme spielen eine sehr erhebliche Rolle für das Bruttoinlandsprodukt (BIP) und den Staatshaushalt in Afghanistan. Chinesische Finanztransfers haben mittlerweile exzessive Volumina im Verhältnis zu BIP und Staatshaushalt von Laos und in etwas geringerer Intensität von Kenia und Pakistan erreicht.
- Finanzierungsleistungen aus den westlichen Geberländern wie auch aus China fließen in erster Linie an Länder mit demokratischen Herrschaftsstrukturen. Erst wenn Pakistan als Empfängerland chinesischer Finanzleistungen aus der Analyse entfernt wird, erweisen sich chinesische Finanzströme als faktisch indifferent zwischen demokratisch respektive autokratisch geprägten Zielländern.
- Die Struktur der Finanzleistungen aus den westlichen Geberländern weist einen klaren entwicklungspolitischen Charakter auf. Bei chinesischen Finanzströmen ist dieses entwicklungspolitische Moment nicht zu verzeichnen. Hier dominiert bei der Vergabeentscheidung offensichtlich ein ökonomisches Kalkül.
- Eine Sonderbetrachtung des europäischen „Belt & Road“-Landes Ungarn zeigt: Europa und die westlichen Geldgeber sind für Ungarn eine ungleich wichtigere Quelle von Finanzierungen und Ressourcen als China. Eine substanzielle Schwächung der Bedeutung der Europäischen Union für die ungarische Volkswirtschaft und nachhaltige Verdrängung durch China ist allenfalls denkbar, wenn sich Un-

<sup>1</sup> Development Assistance Committee (DAC) der OECD; vgl. Definition auf Seite 12.

garns Verhältnis zum Rest der EU drastisch verschlechtern und die EU Finanztransfers aussetzen würde.

## Politikimplikationen

- Angesichts der erheblichen Finanzierungsleistungen der westlichen Akteure, insbesondere der Europäischen Union und Deutschlands, kann die EU in Schwellenländern selbstbewusster als Partner auftreten. Die Diskussion über Infrastrukturförderung und Investitionen sollte nicht nur reaktiv als Antwort auf Chinas „Belt & Road“-Initiative geführt werden.
- Die Europäische Union und Deutschland können eigene Institutionen, Technologien, Geschäftsmodelle und Wertvorstellungen in deutlich stärkerem Maße als bislang als Alternativen zu chinesischen Angeboten in der „Belt & Road“-Region vorstellen und aus Positivbeispielen mehr öffentlichen und diplomatischen Nutzen ziehen. Die „Konnektivitätsstrategie“ der Europäischen Union bietet hierfür eine erste Plattform.
- Europa braucht angesichts der „Belt & Road“-Initiative keine prinzipielle Gegenposition zu China zu beziehen. Im Rahmen dieser Initiative existieren zahlreiche Bereiche, in denen China und Europa gleiche oder ähnliche Ziele verfolgen. Europa sollte darauf hinarbeiten, in Drittländern Standards zu setzen, die dann auch für chinesische Finanzierungen gelten. Wo das gelingt, lassen sich Kräfte bündeln und gemeinsame Projekte betreiben.
- Chinas „Belt & Road“-Initiative könnte und sollte für den Westen Anlass sein, sich noch deutlich stärker in Schwellenländern zu engagieren. Gemessen an der relativen Wirtschaftskraft ist das aktuelle chinesische Engagement 3,7-mal größer als das westliche.

# 1 Einführung

Der ökonomische Aufstieg der VR China (im Folgenden: China) seit Beginn der Reform- und Öffnungspolitik Deng Xiaopings in den späten 1970er Jahren ist mit einer sehr viel größeren Dynamik erfolgt, als von der überwiegenden Mehrzahl der Beobachter erwartet oder auch nur für denkbar gehalten. China ist heute in Hinblick auf die Kaufkraftparitäten bereits die größte Volkswirtschaft der Erde und wird – sollte es nicht zu einem derzeit nicht absehbaren schwerwiegenden gesamtwirtschaftlichen Einbruch kommen – bis zum Jahr 2030 auch unter Anlegung von marktlichen Wechselkursen zum größten Erzeuger ökonomischer Leistungen weltweit aufgestiegen sein (IMF 2018a; 2018b).

Im Zuge dieses Aufstiegs ist auch ein Glaubensgrundsatz deutscher Außenwirtschaftspolitik bis ins Mark erschüttert worden: „Wandel durch Handel“. Die Idee von „Wandel durch Handel“ ist, dass durch einen intensiven wirtschaftlichen Austausch auch deutsche Institutionen und Wertvorstellungen transportiert werden, die letztlich zu einem Konvergenzprozess führen, in dem China sich in den sozioökonomischen und letztlich auch politischen Strukturen dem deutschen Modell angleichen wird. Mit anderen Worten: Ein starkes Engagement der deutschen Volkswirtschaft und ihrer Unternehmen in China ist auch dann sinnvoll und begrüßenswert, wenn die Rahmenbedingungen in China mit deutschen Vorstellungen zur Ordnung von Wirtschaft und Gesellschaft nicht übereinstimmen. Denn letztlich, so die Hoffnung, wird genau durch dieses Engagement ein Prozess in Gang gesetzt, der dazu führt, dass auch in China deutsche Ordnungsstrukturen und Wertvorstellungen Einzug halten. Diese Vorstellung basiert auf zwei Prämissen. Erstens, das deutsche Ordnungsmodell wird als grundsätzlich überlegen und

leistungsstärker angesehen, wodurch ein „natürlicher“ Anpassungsprozess in dessen Richtung zum Tragen kommt. Zweitens, der sich wandelnde Partner ist von seinem gesamtwirtschaftlichen Gewicht wie der Leistungsstärke seiner Unternehmen den deutschen Akteuren unterlegen, weshalb diskriminierende Praktiken und Wettbewerbsverzerrungen zum Nachteil deutscher Akteure für die Phase des Wandlungsprozesses hingenommen werden können.

Spätestens im zweiten Jahrzehnt des 21. Jahrhunderts wird deutlich, dass diese beiden Prämissen nicht mehr zutreffen. Das heißt die aus den weiterhin deutlich unterschiedlichen Ordnungsstrukturen resultierende systematische Schlechterstellung deutscher Akteure ist keineswegs eine *quantité négligeable*, sondern hat signifikante Wirkung auf den Ordnungszusammenhang der deutschen Volkswirtschaft insgesamt wie auch die Wettbewerbskraft individueller deutscher Unternehmen im Speziellen. Zudem zeigt sich, dass der Konvergenzprozess, in dem sich China seit den 1980er Jahren schrittweise dem westlichen und deutschen Modell immer weiter angeglichen hatte, nun zum Stillstand gekommen ist und z. T. sogar zurückgedreht wird. Die Ordnung der chinesischen Wirtschaft basiert auf einem staatskapitalistischen System, in dem zentrale Elemente des deutschen Ordnungsmodells, sprich wettbewerbsbasierte Märkte und eine klare Trennung von Staat und Markt, keine oder nur eine marginale Rolle spielen (Taube und in der Heiden 2015; Taube 2018). Dessen ungeachtet unterstützt das chinesische System offensichtlich eine erhebliche ökonomische Entwicklungs- und Wachstumsdynamik und scheint zumindest in der kurzen bis mittleren Sicht stabil zu sein.



Daraus folgt zwingend: Das Konzept des „Wandels durch Handel“ kann so nicht mehr als Leitbild der deutsch-chinesischen Wirtschaftsbeziehungen aufrechterhalten werden.

Es ist vor diesem Hintergrund, dass aktuell in Deutschland und der Europäischen Union insgesamt die Beziehung zu China neu bewertet und das zum Einsatz gebrachte wirtschafts- und industriepolitische Instrumentarium neu definiert werden. Die neuerliche Klassifikation Chinas als „Rivalen“ seitens der EU (European Commission und High Representative 2019) und die Verschärfung der Regulierungen für ausländische Investoren in Deutschland sind nur zwei Indikatoren für diesen Prozess des Umdenkens (Bundesministerium für Wirtschaft und Energie 2018; Bundesregierung der Bundesrepublik Deutschland 2018).

Das Verhältnis zwischen Deutschland und der Europäischen Union einerseits und China andererseits wird aber seit geraumer Zeit nicht mehr allein auf den respektiven Territorien dieser Volkswirtschaften entschieden, sondern in der globalen Arena. China hat sich im Laufe des aktuellen Jahrzehnts zu einem proaktiv auf der globalen Bühne auftretenden Akteur gewandelt. Hintergrund dessen ist die rasch angeschwollene Wirtschaftskraft des Landes insgesamt, die bemerkenswerte technische wie operative Leistungsfähigkeit und Finanzkraft zahlreicher chinesischer Unternehmen und – auf übergeordneter Ebene – eine strategische Neuausrichtung unter Xi Jinping. Die Xi-Jinping-Administration hat mit dem Leitsatz „fenfa youwei“ (im Sinne von: „Sich ins Zeug legen, um etwas zu erreichen“) eine neue Ära selbstbewussten, proaktiven Engagements Chinas auf der globalen Bühne eingeleitet und damit mehr als drei Jahrzehnte bewusster Zurückhaltung beendet.<sup>2</sup> Wichtigster und substanziellster Ausdruck dieser Neuorientierung ist zweifelsohne die im Jahr 2013 von Xi Jin-

ping ausgerufene „Belt & Road“-Initiative<sup>3</sup>. Im Zentrum dieser Initiative steht – sehr verkürzt – die Idee, mittels massiver Investitionen in Infrastruktureinrichtungen<sup>4</sup> nicht nur die Transportverbindungen zwischen China und Europa sowie innerhalb der Region zu stärken, sondern letztlich einen neuen (sozio)ökonomischen Integrationsraum zu erschaffen. Dabei verfolgt China ein vielschichtiges Zielbündel, das sowohl ökonomische, soziopolitische als auch militärische und geostrategische Komponenten aufweist (Li und Taube, im Druck). Dabei ist aber immer auch das Bestreben inkludiert, chinesische Wertvorstellungen und institutionelle Lösungsmuster auf der internationalen und globalen Ebene stärker zur Geltung zu bringen. In gewisser Weise ist China gegenwärtig dabei, seine eigene Version einer Politik des „Wandels durch Handel“ umzusetzen. Wobei der intendierte Wandel allerdings nicht mit den deutschen Zielvorstellungen übereinstimmt.

Im Zentrum der medialen Kommunikation und gesellschaftlichen Diskussion zur „Belt & Road“-Initiative in Deutschland steht zumeist die ökonomische Dimension derselben gepaart mit Warnungen vor chinesischen Schuldenfallen und neokolonialen Ambitionen Chinas. Diese kritische – bis im Tonfall ängstliche – Wahrnehmung der „Belt & Road“-Initiative kommt nicht von ungefähr. Die chinesische Staatsführung treibt das Projekt mit bemerkenswert großem diplomatischem Aufwand und medial-propagandistischer Begleitung voran und hat für die Umsetzung von Maßnahmen zum Infrastrukturaufbau und der ökonomischen Erschließung von unterentwickel-

<sup>2</sup> Das entsprechende von Deng Xiaoping in der Frühphase der Reform- und weltwirtschaftlichen Öffnungsperiode geprägte Motto war „taoguang yanghui“, was zu übersetzen ist im Sinne von „Sein Licht unter den Scheffel stellen“, „Seine Zeit abwarten“ oder neudeutsch „Keep a low profile“.

<sup>3</sup> „Belt & Road“-Initiative ist der aktuell gebräuchliche Begriff. Zuvor war der Begriff „One Belt, One Road“ geprägt worden, der auf zwei Wirtschaftskorridore Bezug nahm, den „Silk Road Economic Belt“ und die „21st Century Maritime Silk Road“. Im Zuge der sukzessiven Ausweitung des Konzepts wurde diese Perspektive zu eng und konnte nicht mehr den gesamten Rahmen der Initiative abdecken.

<sup>4</sup> Das Bekenntnis zu einem massiven Ausbau der regionalen Infrastrukturausstattung ist per se positiv zu werten. Es trifft einen riesigen Bedarf und kann aus sich einen bedeutsamen Beitrag zur Dynamisierung lokaler Wirtschaftsentwicklung bzw. eine Absicherung vor wachsender Armut in demographisch wachsenden Gesellschaften leisten. Für unterschiedliche Schätzungen des ungedeckten Bedarfs an Infrastrukturinvestitionen in Asien und weltweit siehe u. a. Asian Development Bank 2017; Ra und Li 2018; George, Kaldany und Losavio 2019.

ten Regionen in „Belt & Road“-Teilnehmerländern erhebliche Finanzmittel in Aussicht gestellt. Gleichzeitig hat sie sich in beispielloser Weise auf die Umsetzung der Initiative verpflichtet. Durch die Aufnahme des Willens zur Umsetzung der „Belt & Road“-Initiative in die Verfassungstatuten der Kommunistischen Partei Chinas hat die politische Führungsmannschaft um Xi Jinping ihr politisches Schicksal mit dem Erfolg dieser Initiative untrennbar verschmolzen.

In Anbetracht dieser entschiedenen Selbstverpflichtung erscheint das Projekt „Belt & Road“ zahlreichen europäischen Betrachtern tendenziell unheimlich und potenziell gefährlich. Dies gerade auch deshalb, weil die Initiative unvermittelt und geradezu aus dem Nichts auftauchte<sup>5</sup> und nun mit enormer Energie und erheblichen Ressourcenaufwendungen vorangetrieben wird. Die „Belt & Road“-Initiative wird so zumeist als Ausdruck eines mehr oder minder aggressiven chinesischen Führungsanspruchs auf regionaler und globaler Ebene wahrgenommen; ein Führungsanspruch basierend auf fremden, inkompatiblen Wertvorstellungen und zulasten europäischer Interessen (Holslag 2019).

Verstärkt wird diese Befindlichkeit durch Unklarheit der seitens Chinas faktisch bereits ausgezahlten bzw. in Aussicht gestellten Finanzmittel. Manche Quellen sprechen von mehreren Billionen US-Dollar (Balding 2017; WEF 2017). Angesichts derartig gigantischer Summen ist u. a. das Schlagwort eines „chinesischen Marshall-Plans“ geprägt worden (exemplarisch: Shen 2016; Eichengreen 2018). Die Konnotation ist bezeichnend. Denn schließlich schuf der Marshall-Plan nicht nur das Fundament für den Wiederaufbau des im Zweiten Weltkrieg zerstörten Europa, sondern legte auch die Basis für die ordnungspolitisch-institutionelle Ausrichtung Europas und die Verankerung eines freiheitlichen Wertekonsenses amerikanischer Prägung. Die Frage steht im Raum, welche Wertvorstellungen ein „chinesischer Marshall-Plan“ transportiert.

<sup>5</sup> Beachte in diesem Kontext auch den oben dargestellten ideologischen Richtungsschwenk hin zu „fenfa youwei“.

Es gilt auch zu hinterfragen, inwiefern diese oft von Bedrohungsszenarien geprägten Perzeptionen den tatsächlichen Gegebenheiten entsprechen.

Offensichtlich als Reaktion auf die Kritik hat die chinesische Staatsführung auf und mit dem „Belt & Road“-Forum (BRF) am 25. bis 27. April 2019 in Beijing versucht, derartige Bedenken und Ängste auszuräumen. Xi Jinping war bemüht darzustellen, dass China im Rahmen der „Belt & Road“-Initiative Prinzipien ökologischer Nachhaltigkeit befolgen, risikobewusste und transparente Finanzierungsstrukturen umsetzen, grundsätzlich international akzeptierte Regeln und Standards einhalten und Teilhaber aus aller Welt in die Initiative einbinden wolle (Hua 2019).

Das klingt, als würde China die meisten der in Europa gehegten Zweifel und Bedenken adressieren und bedienen wollen. Die Umsetzung jenseits der Worte wird letztlich zählen. Aber auch der gegenwärtige Stand und die Struktur der im Rahmen der „Belt & Road“-Initiative von China und anderen Akteuren tatsächlich bewegten Finanzvolumina scheint extreme Bedrohungsszenarien nicht zu unterstützen.

In der öffentlichen Diskussion wie auch in diversen akademischen Veröffentlichungen wird oft der Eindruck erweckt, als sei der mit der „Belt & Road“-Initiative verbundene Infrastrukturaufbau in den beteiligten Nichtindustriestaaten ein absolutes Novum und in erster Linie chinesischen Akteuren zu verdanken. Dies entspricht aber nicht den Tatsachen. Seitens der Europäischen Union und ihrer Mitgliedsländer wie auch der OECD-Staaten insgesamt sind in den letzten Jahren erhebliche Mittel im Rahmen von Entwicklungshilfeleistungen und anderen Förderprogrammen ebenso wie im Zuge von privatwirtschaftlich getragenen ausländischen Direktinvestitionen in die „Belt & Road“-Region geflossen. Konkrete Angaben zum Umfang dieser nicht chinesischen Leistungen zum Infrastrukturaufbau und zur ökonomischen Entwicklung sind allerdings nur schwer zu ermitteln und haben bislang keinen Eingang in die öffentliche Diskussion gefunden.

Mit der vorliegenden Kurzstudie soll nun ein erster Beitrag geleistet werden, um diese Lücke in der öffentlichen Wahrnehmung zu schließen und konkrete Informationen zu den Entwicklungshilfeleistungen, Investitionen und Infrastrukturprogrammen westlicher Industriestaaten in den Teilnehmerstaaten der „Belt & Road“-Initiative bereitzustellen. Durch die Gegenüberstellung chinesischer Finanzierungsleistungen mit solchen aus den westlichen Industriestaaten soll es ermöglicht werden, die relativen Beiträge besser einzuordnen und ein ausgewogenes Bild zu skizzieren.

Die Studie ist wie folgt aufgebaut: Im anschließenden Kapitel 2 werden zunächst das methodische Vorgehen und die verwendeten Datensätze vorgestellt. Es wird dargelegt, welche Länder und Ländergruppierungen auf der Finanzierungsseite schwerpunktmäßig betrachtet werden und welchen Empfängerländern und -gruppierungen in der „Belt & Road“-Region besondere Aufmerksamkeit gewidmet wird.

In Kapitel 3 werden die Finanzströme dargestellt, die aus den westlichen Geberländern (DAC-Staaten und Europäische Union; Definition siehe unten) während des Untersuchungszeitraums in die „Belt & Road“-Region geflossen sind. Dabei werden sowohl die offiziellen (zwischenstaatlichen) Finanzierungsströme als auch die privatwirtschaftlich getragenen ausländischen Direktinvestitionen vorgestellt.

Kapitel 4 präsentiert die korrespondierenden Daten für China. Dabei ist festzuhalten, dass für China nur für die Jahre 2013 bis 2014 verlässliche Informationen für offizielle Finanztransfers verfügbar sind. Für die verbleibenden Jahre wird daher ein Näherungswert ermittelt, der die maximale Finanzierungstätigkeit Chinas in der Region als oberen Grenzwert anzeigt (sprich: Für die chinesischen Geldströme wird hier der höchste Wert angesetzt, der sich aus den offiziellen Informationen ableiten lässt).

In Kapitel 5 werden die zuvor präsentierten Daten direkt miteinander in Beziehung gesetzt. Diese

komparative Betrachtung wird noch weiter dadurch vertieft, dass zusätzliche Parameter aus den Empfängerländern herangezogen und mit den Finanzierungsströmen in Beziehung gesetzt werden. Hierdurch wird es möglich, Antworten auf Fragen nach möglichen Abhängigkeitsverhältnissen, der Bedeutung von Herrschaftsstrukturen in den Empfängerländern für die Attraktion von Finanzierungen aus den westlichen Ländern und China sowie dem Entwicklungshilfecharakter der Finanzströme zu finden. Auch die besondere Situation Ungarns, das sich in den letzten Jahren zunehmend aus der Europäischen Wertegemeinschaft verabschiedet und sich China angenähert hat, wird hier diskutiert.

Die Studie schließt in Kapitel 6 mit einer abschließenden Erörterung der gewonnenen Erkenntnisse und Einordnung derselben in einen größeren Kontext.

## 2 Methodik und Daten

In der vorliegenden Studie werden diverse Datenbanken zur Ermittlung von Finanzströmen aus Europa und den OECD-Staaten in „Belt & Road“-Mitgliedsländer ausgewertet. Diese Daten basieren in erster Linie auf offiziellen Entwicklungshilfeleistungen sowie ausländischen Direktinvestitionen und werden Angaben zum finanziellen Engagement Chinas in der betrachteten Region gegenübergestellt. Kommerzielle Kreditausreichungen werden in dieser Studie nicht betrachtet.<sup>6</sup> Der Zeitraum der betrachteten Geldströme umfasst die Jahre 2013 bis 2017. Konkret basiert die Studie auf den im Folgenden erläuterten Parametern und Datenquellen.

### 2.1 Betrachtete Länder und Ländergruppen

Die im weiteren Verlauf der Untersuchung betrachteten Länder sind in Abbildung 1 im Überblick dargestellt.

China (orange in Abbildung 1) als Initiator und treibende Kraft der „Belt & Road“-Initiative nimmt eine zentrale Rolle ein.

Als weitere Kraft in der „Belt & Road“-Region werden dem chinesischen Engagement Geld-

<sup>6</sup> Daten zu kommerziellen Krediten aus China an „Belt & Road“-Mitgliedsländer sind nur in stark eingeschränkter Form verfügbar und für vergleichende Studien bislang ungeeignet. Es kann aber darauf hingewiesen werden, dass z. B. in den Jahren 2013 bis 2015 an afrikanische Regierungen gerichtete kommerzielle Kredite aus China lediglich ein Volumen von ca. einem Viertel der im gleichen Zeitraum im Rahmen von Entwicklungshilfeprogrammen seitens der Exim Bank und der China Development Bank ausgezahlten Gelder hatten. Siehe hierzu die CARI Loan Database der China Africa Research Initiative an der Johns Hopkins University – School of Advanced International Studies, <http://www.sais-cari.org/data-chinese-loans-to-africa>.

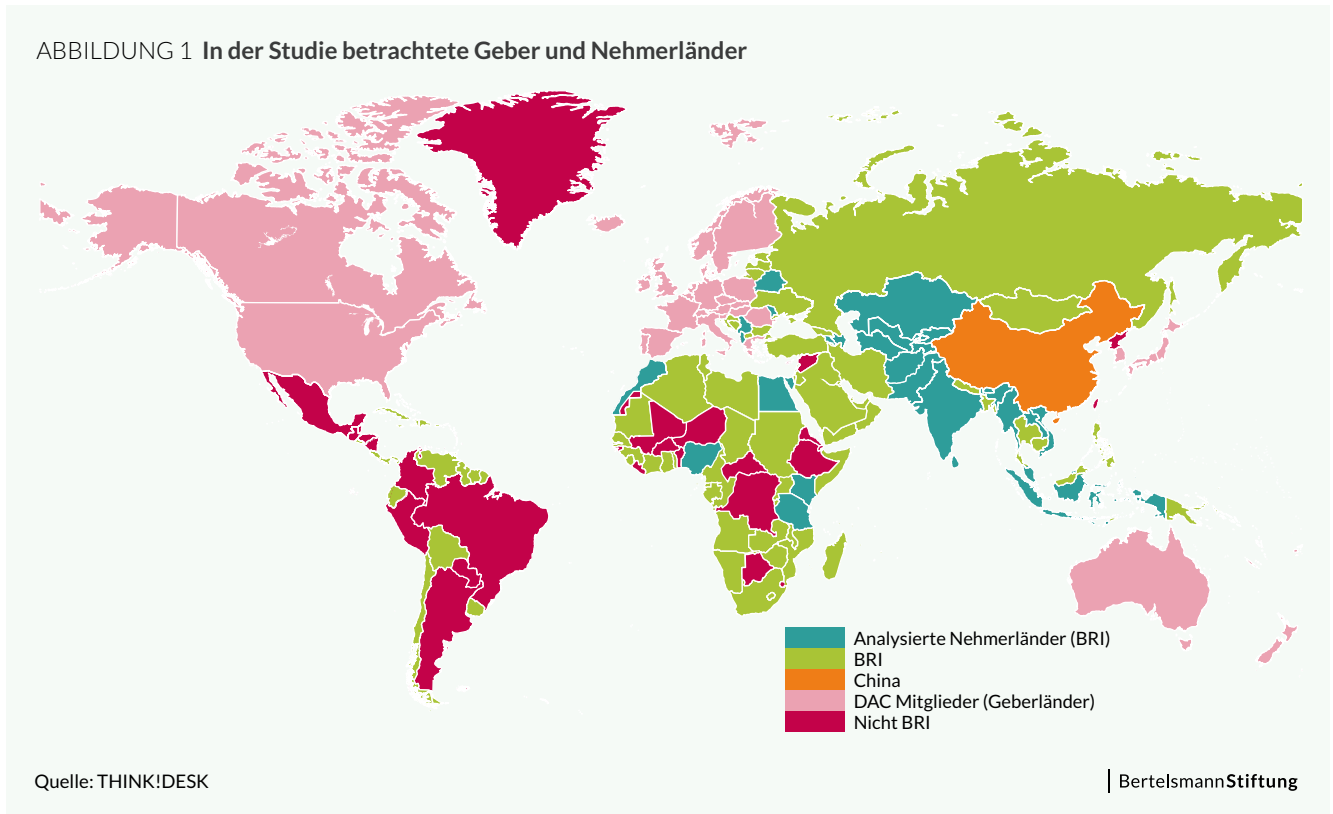
ströme aus den innerhalb der OECD organisierten Development Assistance Committee (DAC) Mitgliedsstaaten gegenübergestellt (rosa in Abbildung 1). Das DAC ist ein internationaler Verband von Geberländern von Entwicklungshilfe, die sich auf gemeinsame Vergabekriterien und -standards geeinigt haben.<sup>7</sup> Das DAC existiert seit 1961 und führt eine regelmäßig aktualisierte Liste von Ländern, die als berechtigt gelten, offizielle Entwicklungshilfe (official development assistance, ODA) zu beziehen.

#### Stand Anfang 2019 umfasst das DAC die folgenden Mitglieder:

Australien	Luxemburg
Belgien	Neuseeland
Dänemark	Niederlande
Deutschland	Norwegen
Europäische Union	Österreich
Finnland	Polen
Frankreich	Portugal
Griechenland	Schweden
Großbritannien	Schweiz
Irland	Slowakei
Island	Slowenien
Italien	Spanien
Japan	Tschechische Republik
Kanada	Ungarn
Korea (Republik)	Vereinigte Staaten von Amerika

<sup>7</sup> Das grundlegende Verständnis der DAC-Staaten zu den Vergabekriterien spiegelt sich auch in dem New European Consensus on Development der Europäischen Union aus dem Jahr 2017 wider: „The EU and its Member States will promote the universal values of democracy, good governance, the rule of law and human rights for all, because they are preconditions for sustainable development and stability“ (European Council 2017).

ABBILDUNG 1 In der Studie betrachtete Geber und Nehmerländer



Das DAC umfasst somit alle „traditionellen“ Entwicklungshilfe-Geberländer. Die Ländergruppe ist in ordnungspolitischer und gesellschaftspolitischer Hinsicht klar von China differenziert, insofern alle Mitglieder marktwirtschaftliche Wettbewerbsordnungen unterhalten und grundsätzlich demokratisch ausgerichtete politische Systeme aufweisen. Die unter dem Dach des DAC agierenden 29 Einzelstaaten (exklusive der Europäischen Union als eigenständigem Mitglied) weisen aktuell ein Bruttoinlandsprodukt aus, das ca. 3,7-mal größer ist als das chinesische. Nach Maßgabe der relativen Wirtschaftskraft könnte daher postuliert werden, dass Finanzströme aus den DAC-Staaten knapp viermal höher ausfallen sollten als jene aus China. Diese Asymmetrie ist allerdings nicht Gegenstand dieser Kurzstudie, die sich mit der Bedeutung dieser Finanzströme für die Empfängerländer auseinandersetzt. Da sich die Vergabekriterien und operativen Konditionen der Finanzströme aus den DAC-Staaten und China signifikant unterschei-

den, erscheint der unmittelbare Vergleich sinnvoll und gerechtfertigt.

Als weiteres Gegengewicht zum chinesischen Engagement in der „Belt & Road“-Region werden in der Studie zudem Geldflüsse von der Weltbank<sup>8</sup>, dem Europarat sowie den EU-Institutionen – in erster Linie: European Commission Development and Cooperation (EuropeAid), European External Action Service (EEAS), DG Humanitarian Aid and Civil Protection (ECHO)<sup>9</sup> – betrachtet. Die offiziellen Flüsse aus den DAC-Staaten sowie Gelder, die über die Weltbank, EU-Institutionen und den Europarat fließen, werden im Weiteren verkürzt als „westliche Gelder“ bezeichnet.

<sup>8</sup> Auch China ist Mitglied der Weltbank. Von daher umfassen über die Weltbank allokierte Gelder auch einen – kleinen – Anteil, der durch China finanziert wird. Aktuell hat China einen Anteil von 4,65 Prozent der Stimmrechte in der Weltbank.

<sup>9</sup> Für eine detaillierte Darstellung siehe: <http://www.oecd.org/dac/europeanunion.htm>.

Zur besseren Vergleichbarkeit werden an gegebener Stelle außerdem auch die Flüsse nur aus den EU-28-Staaten analysiert (inklusive EU-Institutionen).

Die Anzahl der Mitgliedsstaaten der „Belt & Road“-Initiative (grün) ändert sich monatlich, wobei in der Regel Staaten hinzukommen. Nach Angaben des Office of the Leading Group for the Belt and Road Initiative (2019) hatten Mitte April 2019 weltweit 130 Länder Kooperationsabkommen mit China im Rahmen der „Belt & Road“-Initiative abgeschlossen. Es ist nicht möglich, alle diese Länder in die vorliegende Studie miteinzubeziehen. Dies ist darin begründet, dass einzelne Mitgliedsstaaten der „Belt & Road“-Initiative gleichzeitig Teil der Europäischen Union sind und/oder als entwickelte Industriestaaten gelten, die keine Entwicklungshilfe beziehen (siehe z. B. Ungarn bzw. Italien). Für diese Länder existieren keine dem chinesischen „Belt & Road“-Engagement vergleichbaren Finanzströme bzw. sind keine vergleichbaren Daten verfügbar. Keine Daten liegen auch für eine Reihe anderer Länder vor. Insbesondere die Inselstaaten im Pazifik sind so klein, dass die meisten Staaten keine offiziellen Flüsse an sie aufzeichnen. Für die vorliegende Studie wurden daher die folgenden Ländergruppen ausgewählt (grün in Abbildung 1):

1. **Länder in Ost- und Südosteuropa, die nicht Teil der EU sind:** Albanien, Weißrussland, Republik Moldau, Serbien
2. **Länder in Asien:** Afghanistan, Myanmar, Aserbaidschan, Kasachstan, Kirgisistan, Armenien, Tadschikistan, Usbekistan, Turkmenistan, Indien, Pakistan, Sri Lanka, Bhutan, Indonesien, Demokratische Volksrepublik Laos, Vietnam
3. **Länder in Afrika:** Ägypten, Marokko, Kenia, Nigeria, Tansania

Diese Länderauswahl basiert zum einen auf der Verfügbarkeit von vergleichbaren Daten und bezieht zudem die relative Bedeutung derselben für einschlägige Interessen und die Aktivitäten der Europäischen Union, OECD-Staaten und Chinas

mit ein. Von daher wurden z. B. alle Länder Ost- und Südosteuropas, die nicht Teil der Europäischen Union sind und für die es ausreichend Daten gab, in die Studie aufgenommen. In Asien liegt ein Schwerpunkt auf den Kernländern der „Belt & Road“-Initiative in Zentralasien, die auf der direkten interkontinentalen Transportroute zwischen Europa und China liegen, erhebliche Vorkommen mineralischer Ressourcen und daher für beide Parteien erhebliche strategische Bedeutung aufweisen. Ähnliches gilt für die betrachteten südasiatischen Staaten, die über die Größe ihrer Bevölkerungen, das Potenzial ihrer Märkte und insbesondere auch ihre geographische Lage hohe geostrategische Bedeutung aufweisen.

Ungarn, das Mitglied der Europäischen Union ist, gleichzeitig aber auch im Kontext der „Belt & Road“-Initiative stark von China umworben wird, kann aufgrund inkompatibler Daten nicht im Rahmen des allgemeinen Vorgehens in dieser Studie behandelt werden. Um der Bedeutung des Landes dennoch gerecht zu werden, wird es im Rahmen eines speziellen Unterkapitels betrachtet. Hierzu werden offizielle Finanzströme aus der Europäischen Union, insbesondere der Europäischen Kommission, an das Land herangezogen.

## 2.2 Verwendete Datensätze

Die in dieser Studie ausgewerteten Daten sind aus verschiedenen Quellen zusammengetragen worden.

Daten zu den zwischenstaatlichen offiziellen Kapitalflüssen zwischen den DAC-Staaten und ausgewählten „Belt & Road“-Mitgliedsstaaten wurden der OECD Stat entnommen und heruntergeladen mit dem R Paket OECD.

Das DAC definiert offizielle Entwicklungshilfe (Official Development Assistance, ODA) als diejenigen Geldflüsse zu den definierten Empfängerländern<sup>10</sup> und multilateralen Institutionen,

<sup>10</sup> Für eine vollständige Liste, siehe hier: <http://www.oecd.org/development/financing-sustainable-development/development-finance-standards/daclist.htm>.

1. die von offizieller Stelle, also Zentral- und Regionalregierungen sowie ihren ausführenden Organen kommen;

und bei denen jede Transaktion

2. das Ziel der wirtschaftlichen Entwicklung des Empfängerlandes hat, sowie
3. vergünstigte Konditionen und, sofern sie als Kredite gegeben werden, mindestens 25 Prozent Zuschuss aufweist.<sup>11</sup>

Des Weiteren wurden Daten zu den Geldströmen ausgewertet, die von den EU-Institutionen, dem Europarat sowie der Weltbank ausgehen. Insofern diese Daten auch an die OECD berichtet und von dieser gesammelt werden, werden sie im Rahmen dieser Studie ebenfalls über die OECD-Datenbank bezogen. Die gesamten Daten zu ausländischen Direktinvestitionsströmen wurden der Datenbank der United Nations Conference on Trade and Development entnommen.

China ist weder Mitglied der OECD noch des DAC. Von daher sind chinesische Entwicklungshilfeleistungen nicht an deren Vergaberichtlinien gebunden.

Daher werden zur bestmöglichen Vergleichbarkeit der Finanzströme zunächst für alle DAC-Staaten alle offiziellen Finanzflüsse aus den OECD-Datenbanken herangezogen. Diese inkludieren offizielle Geldströme, die von diesen Staaten offiziell als Entwicklungshilfe klassifiziert werden, sowie alle anderen offiziellen (also von den Regierungen direkt gesteuerten) Flüsse, wie z. B. Kredite.

Für China werden, soweit verfügbar, Daten von AidData (2017) herangezogen. Da dieser Datensatz derzeit jedoch nur bis zum Jahr 2014 kompiliert und verfügbar ist, muss für den weiteren Zeitraum auf andere Datenquellen zurückgegriffen werden:

So werden Investitionsströme aus China betrachtet, die, insbesondere wenn sie in Entwicklungsländer gerichtet sind, oft von staatlichen Institutionen (Regierungsorganisationen oder staatlichen Unternehmen) durchgeführt werden, sowie Verträge über Bauleistungen (construction contracts). Letztere werden seitens der chinesischen Regierung oft als notwendige Nebenbedingung für die Bereitstellung offizieller Entwicklungshilfe gehandhabt.

Als Zeitraum für die systematische Analyse wurden die Jahre 2013 bis 2017 gewählt. Der Startpunkt fällt zusammen mit dem Beginn der „Belt & Road“-Initiative, die im Jahr 2013 ins Leben gerufen wurde. Der Endpunkt wird durch den aktuellen Rand der Datenverfügbarkeit definiert. Die bei der OECD u. a. verfügbaren Datensätze reichen bis zum Jahr 2017 (Stand April 2019). Soweit verfügbar und der Analyse zuträglich, werden zudem auch chinesische Geldströme aus dem Jahr 2018 berichtend herangezogen.

Zur besseren Vergleichbarkeit mit chinesischen Geldflüssen werden in dieser Studie alle Ströme in laufenden Preisen (current prices) und nicht kaufkraftindexierten Preisen (constant prices) angegeben. Insofern für chinesische Flüsse oft nur vertragliche Zuwendungszusicherungen, nicht aber reale Ströme verfügbar sind, erscheinen derartige nicht inflationsbereinigte Flüsse als besser vergleichbar. Im Gegenzug wäre es optimal gewesen, auch seitens der DAC-Leistungen vertragliche Zuwendungszusicherungen heranzuziehen. Diese sind aber nicht verfügbar, weshalb der Studie die Bruttoflüsse zugrunde gelegt werden. Die Bruttoflüsse sind oft höher als die Nettoflüsse, da z. B. Rückzahlungen von Krediten nicht abgezogen werden. Chinesische Ankündigungen zu Zahlungen an bestimmte „Belt & Road“-Mitgliedsländer haben aber erwiesenermaßen einen Bias zu überhöhten Werten, sodass es sinnvoll erscheint, als Vergleichsgröße ebenfalls einen am oberen Rand der tatsächlichen Leistungen liegenden Datensatz zu verwenden.

<sup>11</sup> Quelle: <http://www.oecd.org/dac/stats/officialdevelopmentassistance/definitionandcoverage.htm>, diese Regeln wurden ab 2018 aufgeweicht.

ABBILDUNG 2 Überblick über verwendete Datensätze

Indikator	Datenquelle	Zeitraum
DAC + EU-Institutionen, alle offiziellen Flüsse	OECD	2013-2017
EU-28 + EU-Institutionen, alle offiziellen Flüsse	OECD	2013-2017
DAC Auslandsdirektinvestitionen, Fluss und Bestand	OECD	2013-2017
EU Budgetflüsse nach Ungarn	Europäische Kommission: EU expenditure and revenue	2013-2017
China alle offiziellen Flüsse	China AidData	2013-2014
China Auslandsdirektinvestitionen (monetär)	National Bureau of Statistics, China	2013-2016
China Auslandsdirektinvestitionen (Projekte)	Heritage Foundation „China Global Investment Tracker“	2013-2019
China Verträge über Bauleistungen	Heritage Foundation „China Global Investment Tracker“	2013-2019
BIP in current prices	Weltbank	2013-2017
Rule of Law Index	Weltbank	2017
Asian Infrastructure Investment Bank Kreditausreichungen	AIIB	2018-2019
Indexwerte zu Demokratie/ Autokratie (Polity IV)	Systemic Peace	2013-2017

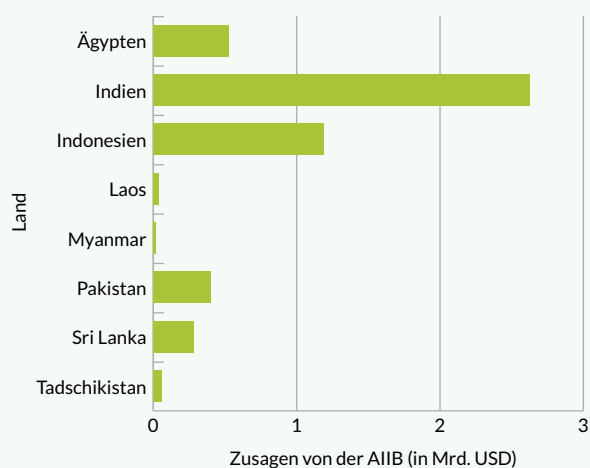
Quelle: THINK!DESK

### 2.3 Zur Rolle und Bedeutung von Finanzierungen durch die Asian Infrastructure Investment Bank (AIIB)

Die seitens der Asian Infrastructure Investment Bank (AIIB) getätigten Zusagen für Finanzierungen in der „Belt & Road“-Region konnten nicht in die systematische Analyse für die Jahre 2013 bis 2017 aufgenommen werden. Dies liegt zum einen im zeitlichen Verlauf begründet, insofern die überwiegende Mehrzahl der AIIB-Finanzierungen erst ab 2018 gestartet worden sind. Nur eine kleine Minderheit von Projekten wurde bereits in den Jahren 2016 und 2017 genehmigt und mit Finanzströmen alimentiert. Zum anderen ist nicht transparent, welchen Finanzierungsanteil China tatsächlich an jedem einzelnen Projekt trägt. Die faktischen Finanzierungsströme können von daher nicht ermittelt werden. Ein Schätzansatz läge darin, alle Finanzierungen mit dem Anteil Chinas an der AIIB zu multiplizieren. Da China aktuell 297.804 von 1.000.000 Anteilen an der AIIB hält, müssten dementsprechend alle AIIB-Zusagen mit dem Faktor 0,297804 multipliziert werden. Das heißt ca. 30 Prozent aller AIIB-Finanzierungen würden als aus China stammend klassifiziert. Im Umkehrschluss bedeutet dies aber auch, dass 70 Prozent der Finanzierungen aus anderen AIIB-Trägerstaaten stammen, die sich u. a. aus dem überwiegenden Teil der OECD- und DAC-Mitgliedsstaaten konstituieren. Eine faktische Dominanz Chinas an diesen in die „Belt & Road“-Region gerichteten Finanzierungsleistungen ist somit nicht festzustellen – ganz im Gegenteil. Im Gegensatz zur öffentlichen Wahrnehmung und oftmals in den Medien dargestellten Situation stellen die über die AIIB abgewickelten Finanzströme Finanzierungen dar, mit denen China und zahlreiche andere Staaten (inklusive der meisten DAC-Staaten) ihre Entwicklungshilfeleistungen bündeln und gemeinsam organisieren. Eine Dominanz Chinas ist nicht gegeben – weder in Hinblick auf die Finanzierungsanteile noch die Vergabekriterien und Vergabekonditionen (Gabusi 2017; Wang, im Druck). Diese Einschätzung wird noch dadurch weiter untermauert, dass die von der AIIB finanzierten Projekte



ABBILDUNG 3 Regionale Verteilung von Finanzierungszusagen der AIIB bis Anfang 2019 in Mrd. US-Dollar



Quelle: siehe Abbildung 2, THINK!DESK | BertelsmannStiftung

zum größten Teil auch von der Weltbank Finanzierungen erhalten.

Die konkrete Finanzierungstätigkeit der AIIB stellt sich gegenwärtig so dar, dass bis Anfang des Jahres 2019 insgesamt 38 Projekte genehmigt worden sind.<sup>12</sup> Insgesamt hat die AIIB seit 2016 7,75199 Milliarden US-Dollar an Krediten zugesagt, von denen 5,14 Milliarden US-Dollar an die in dieser Studie betrachteten Länder gehen (vgl. Abbildung 3). Tatsächlich ausgezahlt wurden von diesen Geldern bislang allerdings erst weniger als 10 Prozent der kumulierten Projektsumme.

<sup>12</sup> <https://www.aiib.org/en/projects/approved/index.html>.

### 3 Finanzierungsströme aus dem Westen und der Europäischen Union in die „Belt & Road“-Region

Im Folgenden soll zunächst ermittelt werden, in welchem Umfang die westlichen Geberländer, d. h. in erster Linie die DAC-Staaten und die Europäische Union, sich in der „Belt & Road“-Region engagieren und welche regionalen Schwerpunkte dabei zu verzeichnen sind. Insgesamt flossen in dem betrachteten Zeitraum ca. 290 Milliarden US-Dollar westliche Gelder in die betrachteten Empfängerländer.

Wie aus Abbildung 4 deutlich wird, fließen westliche Gelder in überdurchschnittlich hohem Umfang in die Regionen Südasien und Südostasien. Zentralasien und auch die afrikanischen Staaten erhielten im Beobachtungszeitraum 2013 bis 2017 demgegenüber nur vergleichsweise geringe Finanzzuflüsse aus den westlichen Geberländern.

ABBILDUNG 4 Westliche Finanzierungen in der „Belt & Road“-Region in den Jahren 2013–2017 in Mrd. US-Dollar

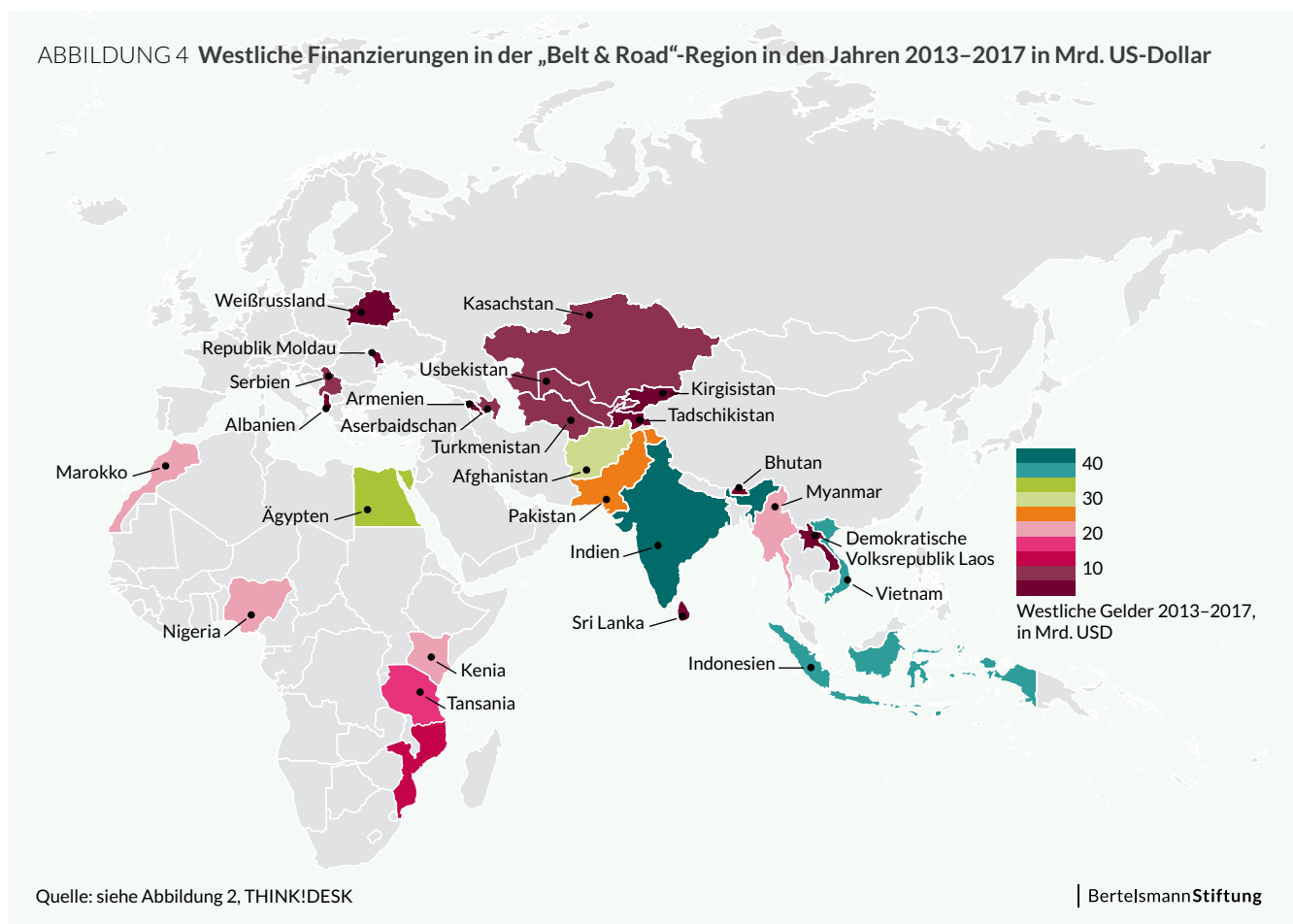
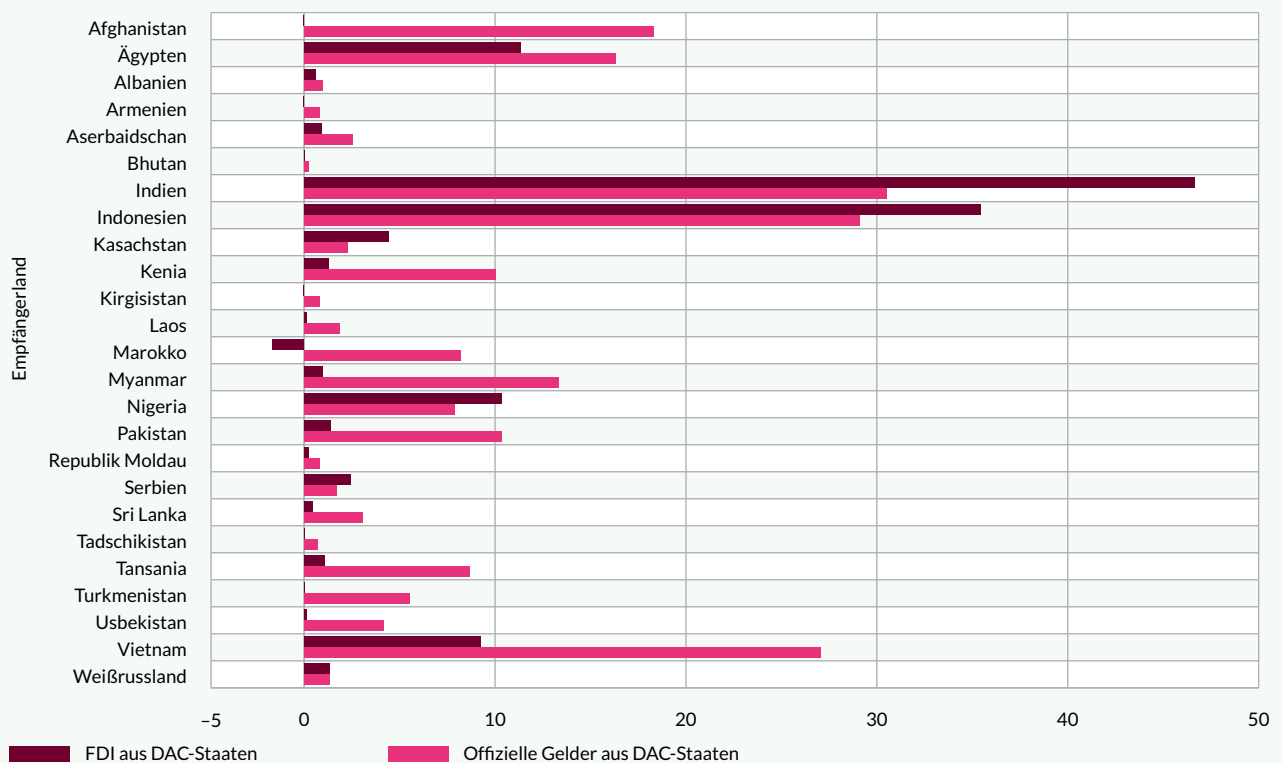


ABBILDUNG 5 Offizielle Finanzströme und ausländische Direktinvestitionen aus den DAC-Staaten in die „Belt &amp; Road“-Region während der Jahre 2013–2017 in Mrd. US-Dollar



Quelle: siehe Abbildung 2, THINK!DESK

BertelsmannStiftung

Die Erweiterung der Betrachtung von Finanzierungsströmen aus den DAC-Staaten um privatwirtschaftlich verantwortete ausländische Direktinvestitionen zeigt, dass in fast allen Fällen letztere deutlich hinter den zwischenstaatlichen Transferleistungen zurückfallen (vgl. Abbildung 5). Insofern es sich bei den Empfängerländern i. d. R. um Entwicklungsländer mit noch unterentwickelten Marktstrukturen und vergleichsweise unsicheren (insbesondere regulatorisch-juristischen) Rahmenbedingungen der Investitionstätigkeit handelt, ist dies nicht überraschend. Einzig im Falle Indiens liegen die sich in privaten Direktinvestitionen manifestierenden Geldströme über den zwischenstaatlichen westlichen Leistungen. Indien ist ein Schwellenland, das in den letzten Jahren eine vergleichsweise dynamische Wirtschaftsentwicklung entfalten konnte.

Es gilt unter Investoren als ein potenzielles „zweites China“ mit hohem Wachstumspotenzial und riesigen, bislang unerschlossenen Märkten. Von daher stellt Indien einen Sonderfall dar und kann im Ländervergleich außergewöhnlich hohe Direktinvestitionszuflüsse verbuchen.

Ein Blick auf die Richtung offizieller Finanzierungsleistungen aus der Europäischen Union zeigt, dass diese anders ausgerichtet sind als jene der DAC-Staaten (vgl. Abbildung 6). Die Transferleistungen der Europäischen Union fließen überproportional in das europäische Ausland sowie in afrikanische Länder. Die meisten Länder in der hier präsentierten Darstellung erhalten mehr Finanzflüsse aus den DAC-Staaten als der Europäischen Union, da die großen EU-Mitgliedsländer und größten Geberländer innerhalb der EU, wie

ABBILDUNG 6 Offizielle Finanzierungsleistungen aus den DAC-Staaten und der Europäischen Union in die „Belt & Road“-Region in den Jahren 2013–2017 in Mrd. US-Dollar



Quelle: siehe Abbildung 2, THINK!DESK

BertelsmannStiftung

z. B. Deutschland, in beiden Verbänden Mitglied sind. Das heißt deren Finanzierungsleistungen zählen in beiden Gruppierungen. Während es zugleich große Geberländer wie z. B. die USA gibt, die nicht Teil der EU sind, und deren Zahlungen nur in der DAC-Gruppierung erfasst werden. Einige der vorher genannten Staaten bekommen insbesondere erhebliche Finanzmittel von den EU-Institutionen.

Die Ursachen für die unterschiedlichen regionalen Schwerpunkte liegen offensichtlich in einer stärkeren Berücksichtigung von Eigeninteressen der Europäischen Union begründet. Die wirtschaftliche Stärkung und gesamtgesellschaftliche Stabilisierung der (ost-)europäischen Nachbarn wird als der Umsetzung des europäischen Projektes und der Sicherung der Außengrenzen förderlich an-

gesehen. Ein wichtiger Beweggrund für die vergleichsweise intensiven Transferleistungen nach Afrika lag in dem betrachteten Zeitraum in dem Bestreben, dort Fluchtursachen zu bekämpfen und den nach Europa gerichteten Migrationsströmen die ökonomische Grundlage zu entziehen. Das vergleichsweise starke Engagement in Afghanistan liegt in nicht unerheblichem Maße in zeitlich deutlich zurückliegenden Bündnisverpflichtungen mit den USA zur Bekämpfung des globalen Terrors begründet.

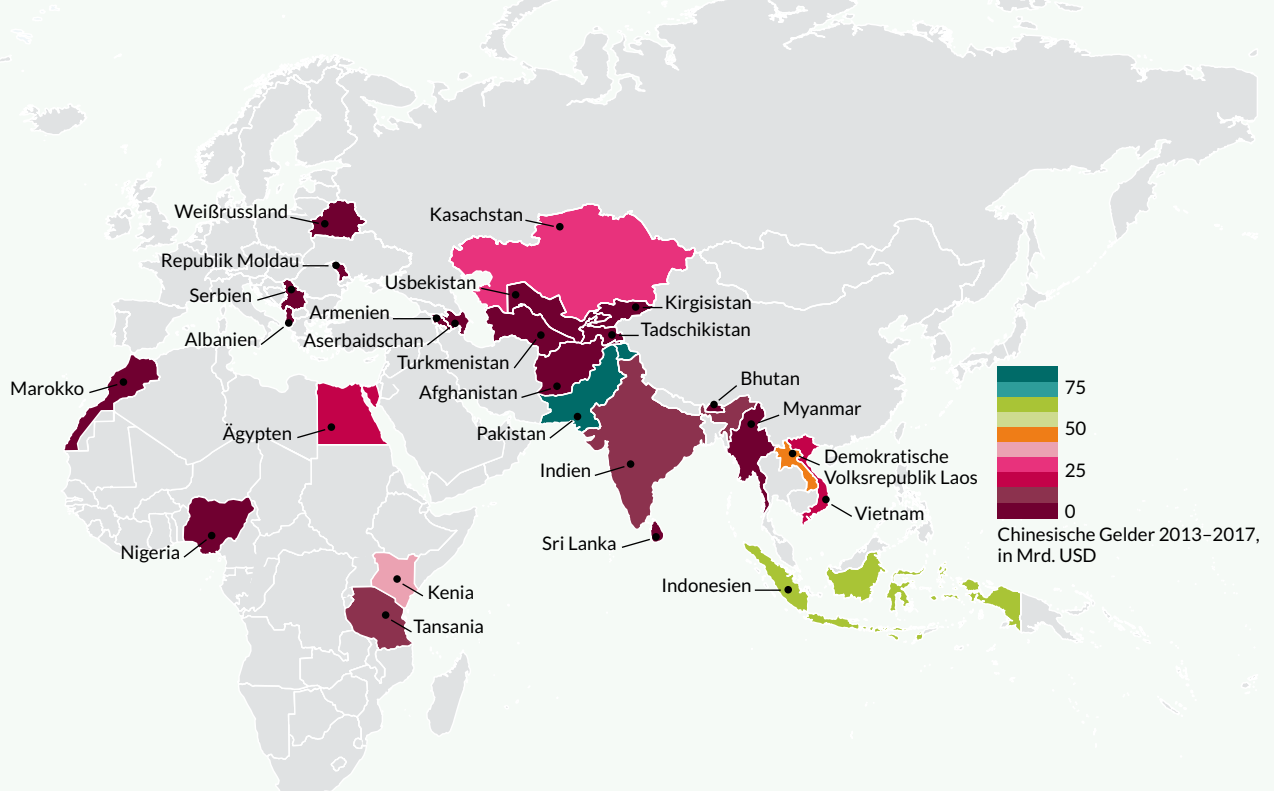
## 4 Finanzierungsströme aus China in die „Belt & Road“-Region

Die aus China in die in dieser Studie untersuchten „Belt & Road“-Mitgliedsländer gerichteten Finanzierungsströme werden in Abbildung 7 im Überblick dokumentiert. Insgesamt flossen knapp 285 Milliarden US-Dollar in dem betrachteten Zeitraum in die betrachteten Empfängerländer.

Wie eingangs dargestellt, ist die Datenlage für offizielle Finanzflüsse aus China in Drittländer sehr

eingeschränkt. Für die Jahre 2013 und 2014 existiert über AidData ein Datensatz, der in seiner Konzeption und Zusammenstellung vergleichsweise gut mit den DAC-Daten harmonisiert. Dieser Datensatz wird von daher für die Jahre 2013 und 2014 herangezogen. Er deckt alle betrachteten Zielländer ab, mit Ausnahme Albaniens, der Republik Moldau und Turkmenistans.

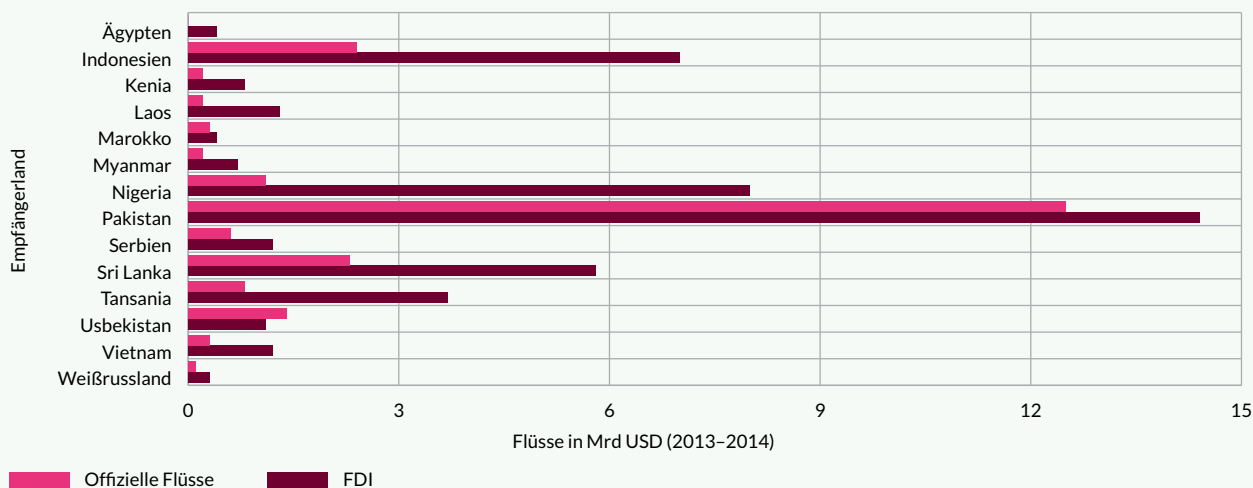
ABBILDUNG 7 Chinesische Finanzierungsströme in die „Belt & Road“-Region während der Jahre 2013–2017 in Mrd. US-Dollar



Quelle: siehe Abbildung 2, THINK!DESK

| BertelsmannStiftung

ABBILDUNG 8 Offizielle Finanzierungsleistungen und ausländische Direktinvestitionen aus China in die „Belt & Road“-Region in den Jahren 2013–2014 in Mrd. US-Dollar



Quelle: siehe Abbildung 2, THINK!DESK

BertelsmannStiftung

Für diese Länder und alle betrachteten Länder in den Folgejahren liegen lediglich Angaben zu den ausländischen Direktinvestitionen chinesischer Akteure vor. Insofern Chinas ausländische Direktinvestitionen aber für fast alle betrachteten Länder höher liegen als die offiziellen Finanzströme (vgl. Abbildung 8), können diese Direktinvestitionswerte als Proxy für die offiziellen Finanzströme herangezogen werden. Auf diese Weise werden die offiziellen Finanzströme tendenziell überschätzt, d. h. zu hoch ausgewiesen. Um die bestmögliche Approximierung der offiziellen Finanzströme zu gewährleisten, wurden mehrere Kombinationen der vorliegenden Direktinvestitionsdatensätze und derer zu Bauverträgen in Hinblick auf ihre Korrelation zu den aggregierten AidData-Daten (für die Jahre 2013 und 2014 und pro Land) überprüft. Die höchste Korrelation hatte dabei die Kombination der Direktinvestitionsdaten mit den Bauvertragsdaten. Da jedoch die Daten des Investment Trackers nur Projekte ab einem Projektwert von 100 Millionen US-Dollar aufzeichnen und somit bestimmte Projektdaten systematisch herausgefiltert werden, werden in dieser Studie für die Jahre 2015 bis 2017 das Maximum der beiden Direktinvestitionsdatensätze

plus dem Wert der Verträge über Bauprojekte herangezogen. Im Ergebnis ergibt sich hieraus eine nur moderat überzeichnende, verlässliche obere Grenze für die Analyse des tatsächlichen Finanzengagements Chinas in den einzelnen Ländern und der Region.

## 5 Vergleichende Analyse der Finanzierungsströme aus den westlichen Geberländern sowie China in die „Belt & Road“-Region

Die oben für die westlichen Geberländer und China ermittelten Daten werden im Folgenden direkt zueinander in Beziehung gesetzt und in ihren Strukturen verglichen. Vertiefende Einblicke sollen zudem dadurch geschaffen werden, dass diese Finanzierungsströme auch mit spezifischen sozioökonomischen Ausprägungen (Wirtschaftskraft, Herrschaftsform, Entwicklungsdynamik, Wohlfahrtsniveau) der betrachteten Empfängerländer in Beziehung gesetzt werden.

### 5.1 Finanzierungstätigkeit insgesamt

Im ersten Überblick (siehe Abbildung 9) der aus den DAC-Staaten, der Weltbank und den EU-Institutionen (westliche Gelder) einerseits sowie Chinas andererseits in die „Belt & Road“-Region geflossenen Finanzierungsströme zeigt sich, dass die insgesamt aus den beiden Regionen in die betrachteten „Belt & Road“-Länder geflossenen Gelder eine vergleichbare Größenordnung aufweisen. Es sei betont, dass ein einfaches Aufsummieren der Jahreswerte nicht zulässig ist, da nicht inflationsbereinigte, sondern laufende Werte (current prices) verwendet werden (vgl. die Ausführungen in Kapitel 2). Gleichzeitig wird deut-

ABBILDUNG 9 Vergleich der offiziellen Finanzierungsleistungen aus China und den westlichen Quellen in die „Belt & Road“-Region während der Jahre 2013–2017 in Mrd. US-Dollar

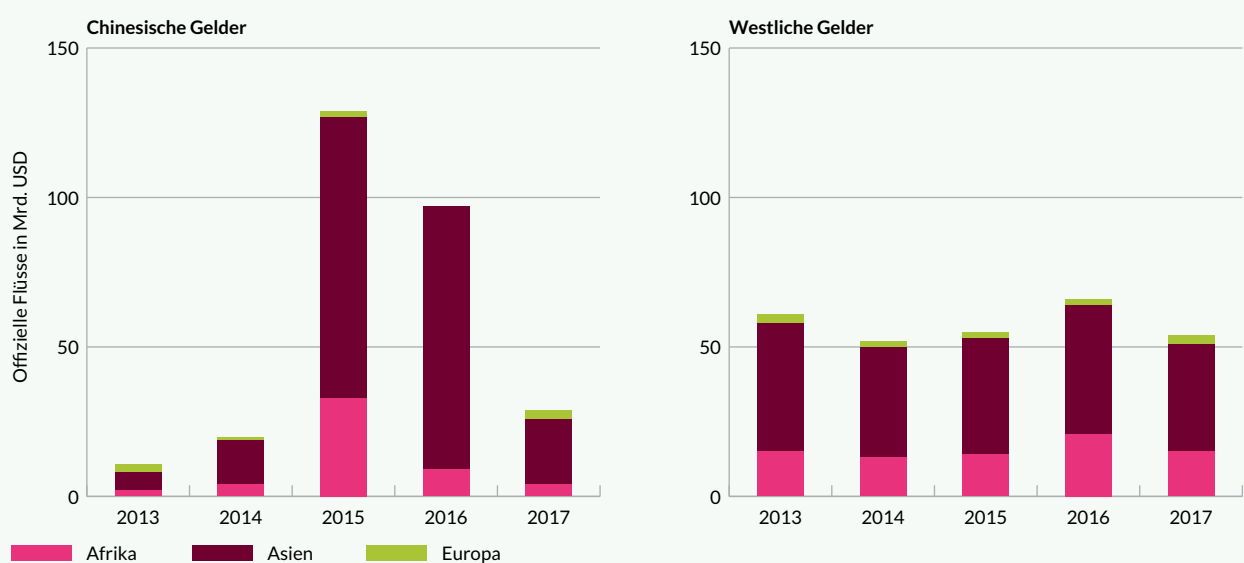
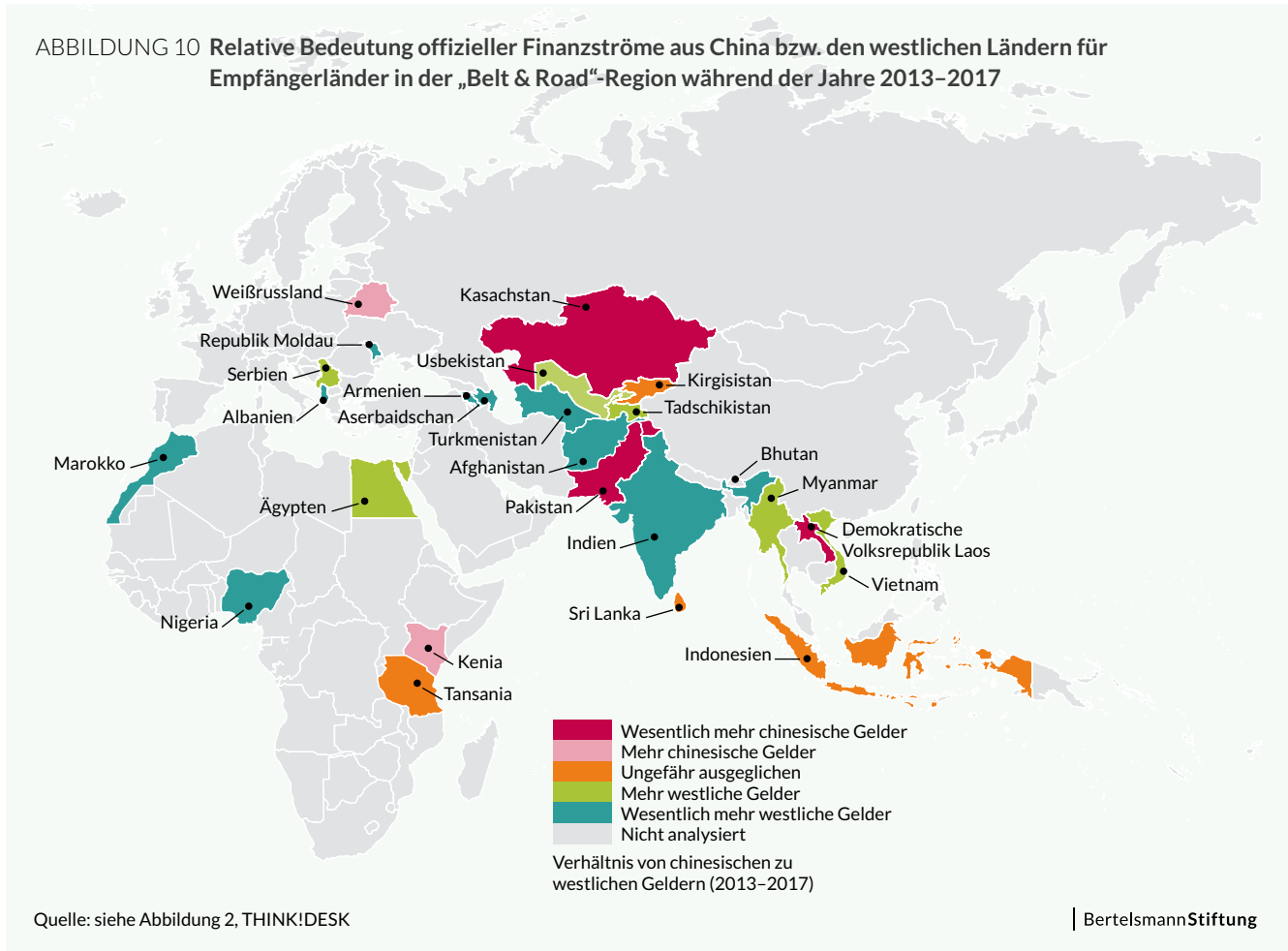


ABBILDUNG 10 Relative Bedeutung offizieller Finanzströme aus China bzw. den westlichen Ländern für Empfängerländer in der „Belt & Road“-Region während der Jahre 2013–2017



lich, dass die aus den DAC-Staaten, der Weltbank und den EU-Institutionen stammenden Gelder erheblich gleichmäßiger über die Jahre verteilt sind als die Zahlungen aus China. Dabei ist ein Teil der hier dargestellten Ausschläge aber wahrscheinlich auch der aus verschiedenen Quellen konstruierten chinesischen Datenlage geschuldet. Die Ausschläge in den Jahren 2015 und 2016 sind wahrscheinlich stark inflationiert, insofern in diesen Jahren auch erhebliche ausländische Direktinvestitionen getätigt wurden. Die ausgewiesenen Werte können jedoch uneingeschränkt als obere Schranke der tatsächlichen chinesischen Finanzierungsleistung verwendet werden.

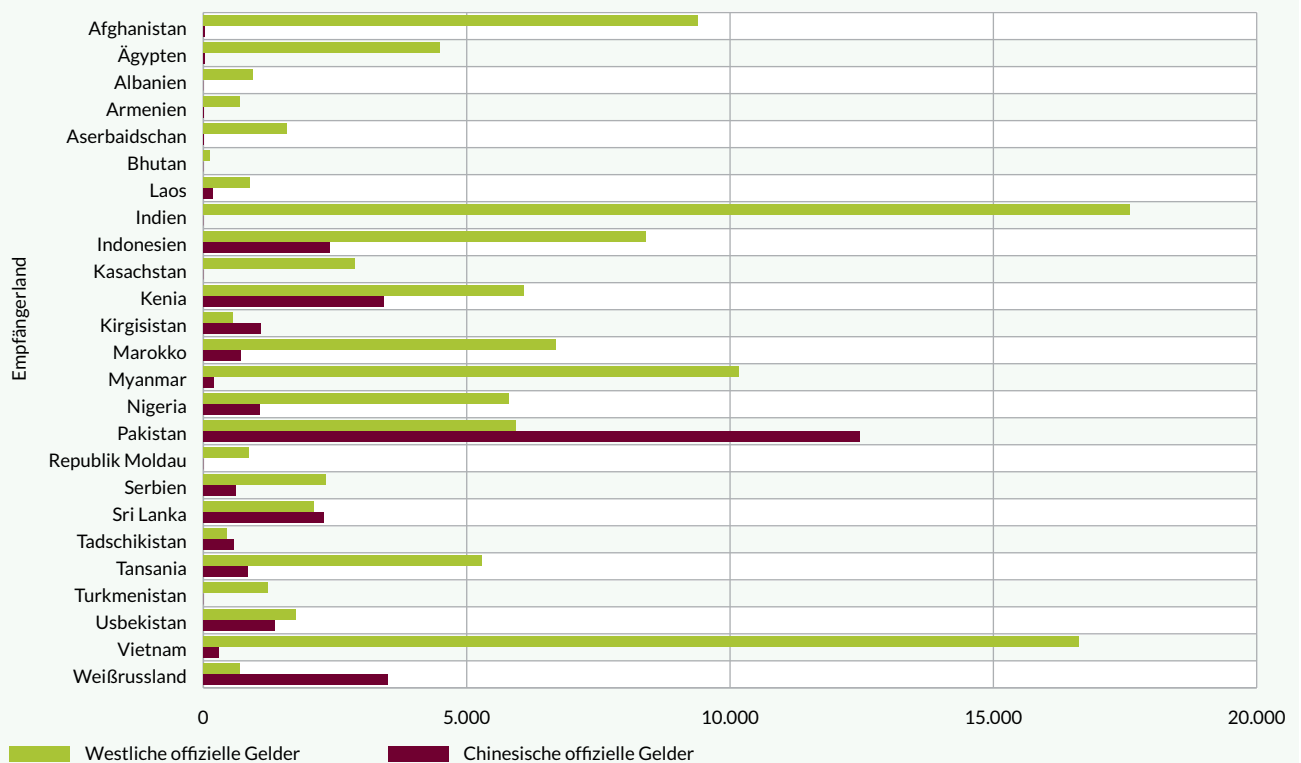
Bei näherer Betrachtung (vgl. Abbildungen 10 und 11) zeigt sich, dass die Mehrzahl der betrachteten

Länder in der „Belt & Road“-Region in den Jahren 2013 und 2014 größere Leistungstransfers aus den DAC-Staaten, der Weltbank und den EU-Institutionen erhalten hat als von China. Die einzigen Ausnahmen sind Kirgisistan, Pakistan, Sri Lanka, Tadschikistan und Weißrussland, in denen China stärker engagiert war.

Unter Einbeziehung des gesamten Untersuchungszeitraums 2013 bis 2017 (Abbildung 10) zeigt sich in Einzellandbetrachtung ein noch deutlicheres Bild vergleichsweise höherer Finanzzuflüsse aus den westlichen Geberländern in den meisten betrachteten Empfängerländern. Westliche Finanztransfers dominieren in Afrika, Südasien und, mit der Ausnahme von Kasachstan, auch in Zentralasien. Demgegenüber liegen chinesische Finanzströme



ABBILDUNG 11 Relative Bedeutung offizieller Finanzströme aus China bzw. den westlichen Ländern für Empfängerländer in der „Belt & Road“-Region während der Jahre 2013–2014 in Mio. US-Dollar



Quelle: siehe Abbildung 2, THINK!DESK

| BertelsmannStiftung

allein in Kasachstan, Pakistan und Laos deutlich über denen der westlichen Staaten.

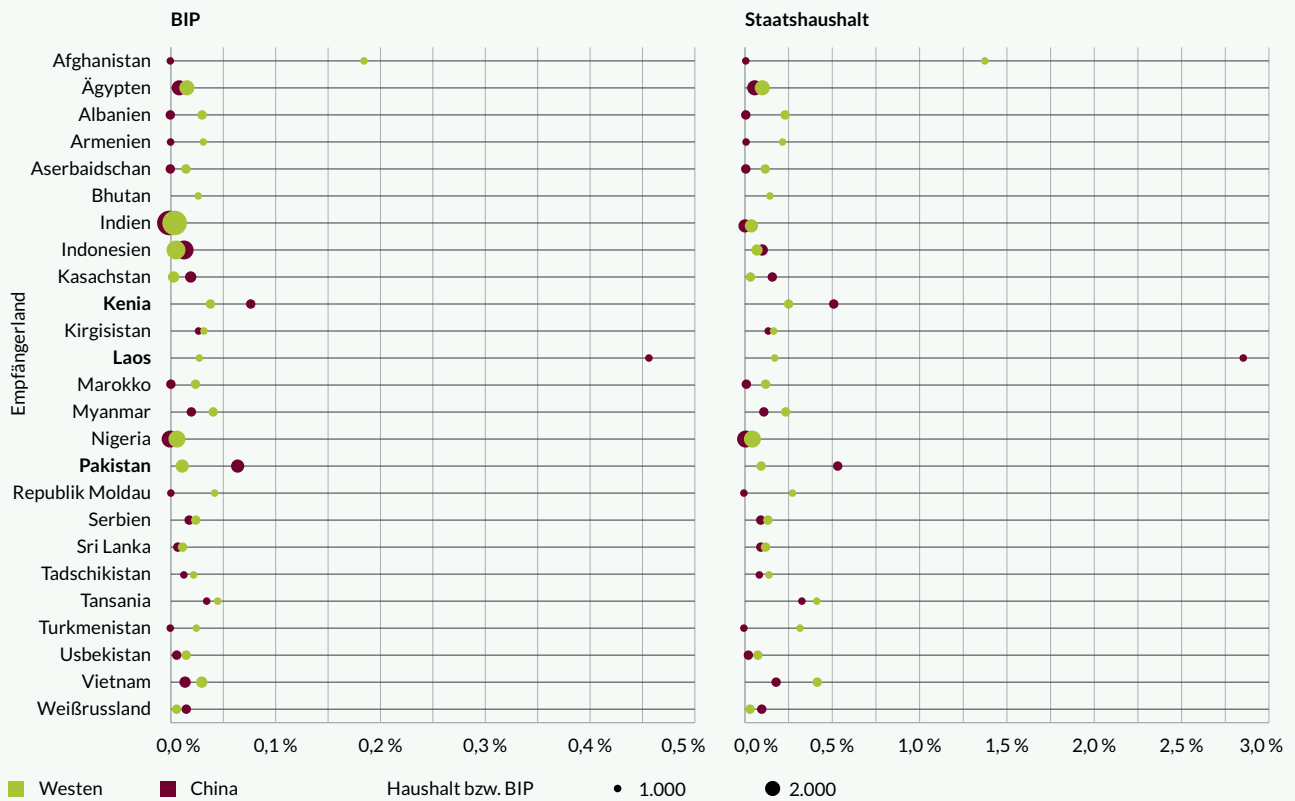
Für diese Unterschiede in der Ressourcenallokation sind Eigeninteressen und strategische Erwägungen der Geberländer als treibende Kräfte anzunehmen. Während die Fokusse der westlichen Länder stark in historischen (Kolonial-, Migrations-, geostrategischen Allianz-)Verbindungen plus langfristigen Armutsminderungsprogrammen begründet liegen, müssen für die chinesischen Schwerpunktsetzungen stärker aktuelle ökonomische und geostrategische Motive hervorgehoben werden. Diese beinhalten u. a. Interessen der Ressourcensicherung und Erschließung von Absatzmärkten, Schaffung multiplexer Konnektivitätsstrukturen, Stärkung von Einflussphären etc. (Pomfret 2019; Huang, Xu und Mao 2019; Chen

und Lin 2018). Insbesondere bei den Engagements in Südasien (Pakistan) spielt der Wettstreit um Einfluss und Macht in der Region mit Indien eine entscheidende Rolle.

## 5.2 Finanzierungsleistungen in Relation zum BIP und Staatshaushalt der Empfängerländer

Eine vergleichende Betrachtung der offiziellen Finanzflüsse aus den westlichen Staaten respektive Chinas in die „Belt & Road“-Region, die gleichzeitig auch die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit der Empfängerländer in Gestalt des Bruttoinlandsprodukts und des Staatshaushalts mit einbezieht, öffnet den Blick auf potenzielle (einseitige) Abhängigkeiten und Anfälligkeiten der Empfänger-

ABBILDUNG 12 Relative Bedeutung offizieller Finanzströme aus China bzw. den westlichen Ländern nach Maßgabe von BIP und Staatshaushalt von Empfängerländern in der „Belt & Road“-Region während der Jahre 2013–2017



Quelle: siehe Abbildung 2, THINK!DESK

| BertelsmannStiftung

länder für Einflussnahmen und Steuerungsversuche von außen. Abbildung 12 dokumentiert die entsprechenden Strukturen für die in dieser Studie betrachteten Länder.

Es zeigt sich, dass in dem betrachteten Zeitraum 2013 bis 2017 einerseits distinkte Abhängigkeitsmuster bzw. Einflussphären entstanden sind und andererseits spezifische Länder und Regionen identifiziert werden können, in denen die westlichen Staaten und China in einen direkten Wettstreit um Einfluss eingetreten sind.

Ein – in Bezug auf BIP und Staatshaushalt der Empfängerländer – starkes Engagement westlicher Geldgeber bei (fast) vollständig fehlenden Fi-

nanzströmen aus China kann in sehr starker Ausprägung für Afghanistan und in geringerem Maße für Albanien, Armenien, Bhutan, Marokko, Myanmar, die Republik Moldau sowie Turkmenistan und Vietnam festgestellt werden. Das starke Engagement in Afghanistan erklärt sich aus der „westlichen Antiterrorallianz“, die in ihrem Auftreten so massiv ist, dass chinesische Akteure kaum Spielraum haben. Die Abhängigkeit Afghanistans von westlichen Geldern ist in Hinblick auf das nationale BIP und auch den Staatshaushalt exorbitant hoch und wäre aus rein ökonomischen Erwägungen nicht tragbar. Die vergleichsweise hohen westlichen Finanzströme in europäische und nordafrikanische Länder korrelieren mit spezifischen europäischen Interessen an einer Stärkung dieser

Volkswirtschaften im Rahmen des europäischen Projektes und der Neutralisierung von Flucht- und Migrationsursachen.

Ein gegenläufiges Muster mit hohen Finanzflüssen aus China und deutlich geringerem Engagement der westlichen Geberländer ist demgegenüber in extremer Form für Laos und in geringerer Ausprägung für Kenia und Pakistan zu erkennen. Die besondere Stellung von Laos erklärt sich zum einen aus dem sehr niedrigen Entwicklungsniveau des Landes und zum anderen aus der frühzeitigen Erschließung von unter chinesischer Führung entwickelten Großprojekten wie der China-Laos-Eisenbahnverbindung und der Renovierung des Luang Prabang Flughafens (Wang 2018). Die in diesem Zusammenhang entstandene Abhängigkeit des Staates Laos von chinesischen Finanzströmen in Punkto BIP (> 0,5 Prozent) und Staatshaushalt (> 3,4 Prozent) muss als bedenklich und ökonomisch nicht nachhaltig eingestuft werden. Ähnliches – wenn auch nicht ganz so ausgeprägt – gilt für Pakistan, das von China zu einem Schlüsselland für seine geostrategischen Interessen in Südasien definiert und in dem sehr frühzeitig ein breites Spektrum von Infrastrukturprojekten in dem sogenannten „China Pakistan Economic Corridor“ angestoßen worden ist (Shah und Page 2015). Im betrachteten Zeitraum kumulierten sich chinesische Transferzahlungen auf einen Gegenwert von ca. 0,6 Prozent des Staatshaushalts. Ein vergleichbares Niveau erreichen auch chinesische Finanzströme nach Kenia. Hier konzentriert sich das chinesische Engagement auf die Hafenprojekte Mombasa und Lamu sowie eine 2.700 Kilometer lange Bahntrasse vom Hafen Mombasa nach Nairobi und weiter über Uganda zu den Ölfeldern des Sudan und Südsudan, Äthiopiens, Ruandas und Burundis (Farooq, Feroze-Master und Kai 2018; Burri 2018).

Exzessive Abhängigkeitsstrukturen können somit sowohl für Empfänger von Finanzströmen westlicher Geberländer (Afghanistan) als auch chinesischer Finanzflüsse (Laos, Kenia, Pakistan) identifiziert werden. Es handelt sich hierbei somit nicht um ein Muster, das allein für China Gültigkeit hat.

In ihrer Intensität und Bedeutung für die Empfängerländer vergleichbare Engagements der westlichen Geberländer und Chinas können demgegenüber im Verhältnis zu Ägypten, Aserbaidschan, Indien, Indonesien, Kasachstan, Kirgisistan, Nigeria, Serbien, Sri Lanka, Tadschikistan, Tansania, Usbekistan und Weißrussland identifiziert werden.

Tansania sticht hierbei hervor als ein Land, das sowohl von westlichen Geldgebern als auch von China (in Relation zum nationalen BIP und Staatshaushalt) erhebliche Finanzmittel empfängt.<sup>13</sup> In den übrigen Ländern ist das Niveau der Finanzflüsse deutlich moderater ausgeprägt. Insbesondere für Tansania kann somit von einer Konkurrenzsituation gesprochen werden, in der sowohl westliche Geldgeber als auch China das Land umwerben.<sup>14</sup>

### 5.3 Finanzierungstätigkeit in Abhängigkeit von Herrschaftsformen im Empfängerland

Es wird in der akademischen Literatur wie im öffentlichen Diskurs zumeist postuliert, dass in Entwicklungsländern gerichtete Finanzströme west-

<sup>13</sup> Bezüglich des chinesischen Engagements in Tansania siehe insbesondere Huang, Xu und Mao 2019 sowie Cabestan und Chaponniere 2016.

<sup>14</sup> Der aktuelle Wettstreit um Einfluss in Tansania findet seine historische Basis in der Kolonialvergangenheit und sozialistischen Ära des Landes. Große Teile des heutigen Tansania standen zunächst unter der Kolonialhoheit Deutschlands und wurden nach 1917 in britische Kontrolle überführt (Völkerbundsmandat). Sowohl von deutscher als auch britischer Seite wurden in dieser Zeit große Infrastruktureinrichtungen geschaffen (z. B. Usambara-Eisenbahnverbindung, Mtwara-Hafenanlagen). Nach Erlangung seiner Unabhängigkeit erlangte Tansania eine sozialistische Regierung und suchte die Nähe zu China, mit dessen Hilfe u. a. die Tansania-Sambia-Eisenbahntrasse gebaut wurde. Seit Mitte der 1990er Jahre wird Tansania demokratisch regiert und erhält seitdem westliche Entwicklungshilfe. Chinesische Finanzierungsleistungen haben erst deutlich später wieder eingesetzt und wurden mit der „Belt & Road“-Initiative massiv ausgeweitet. Gegenwärtig scheint der europäische Einfluss in Tansania substanziell zu schwinden, während der chinesische anwächst. Die tansanische Regierung verweigerte in 2018 ihre Unterschrift unter das EU-EAC Economic Partnership Agreement und verwies im gleichen Jahr den EU-Botschafter des Landes. Letzteres gemäß Pressemitteilungen aufgrund von Meinungsunterschieden beim Thema „Menschenrechte“ (The Citizen 2018). Ende 2018 wurden seitens der Europäischen Union (wie auch der Weltbank) Entwicklungshilfeleistungen an Tansania ausgesetzt (Niba 2018).

licher Geldgeber stärker an Kriterien der good governance ausgerichtet seien als chinesische. Dies wird unter anderem über die freiheitlichen gesellschaftlich-politischen Strukturen in den westlichen Staaten hergeleitet wie auch formal über die im Rahmen des DAC festgeschriebenen Vergabekriterien, die von China nicht als bindend betrachtet werden. Des Weiteren hat China sich in der Vergangenheit immer dazu bekannt, stärker die „lokalen Rahmenbedingungen“ zu berücksichtigen, sich nicht in „innere Angelegenheiten einmischen zu wollen“ und von daher auch Gelder an Regimes auszureichen, die westlichen Vergabekriterien von good governance nicht genügen.

Dieses Muster kann für das dieser Studie zugrunde liegende Sample allerdings nicht bestätigt werden. Um zu überprüfen, inwiefern das Kriterium autokratische bzw. demokratische soziopolitische Strukturen im Zielland einen Einfluss auf die Finanzströme aus den westlichen Geberländern und China haben, wurden Daten des Polity-IV-Projektes des Center for Systemic Peace, Vienna, VA, USA herangezogen und mit den Finanzierungsflüssen westlicher Geldgeber und Chinas in die „Belt & Road“-Region abgeglichen. Im Rahmen des Polity-IV-Projektes werden in einem multidimensionalen Verfahren politische Herrschaftsstrukturen auf nationaler Ebene ermittelt und in einer Skala von -10 („perfekte Autokratie“) bis +10 („perfekte Demokratie“) abgetragen.<sup>15</sup>

15 Das Center for Systemic Peace charakterisiert das Polity-IV-Projekt und dessen methodische Grundlagen wie folgt: „The Polity conceptual scheme is unique in that it examines concomitant qualities of democratic and autocratic authority in governing institutions, rather than discreet and mutually exclusive forms of governance. This perspective envisions a spectrum of governing authority that spans from fully institutionalized autocracies through mixed, or incoherent, authority regimes (termed ‚anocracies‘) to fully institutionalized democracies. The ‚Polity Score‘ captures this regime authority spectrum on a 21-point scale ranging from -10 (hereditary monarchy) to +10 (consolidated democracy). The Polity scores can also be converted into regime categories in a suggested three part categorization of ‚autocracies‘ (-10 to -6), ‚anocracies‘ (-5 to +5 and three special values: -66, -77 and -88), and ‚democracies‘ (+6 to +10). The Polity scheme consists of six component measures that record key qualities of executive recruitment, constraints on executive authority and political competition. It also records changes in the institutionalized qualities of governing authority“ (Center for Systemic Peace 2019).

Wie in Abbildung 13 dokumentiert, sind sowohl chinesische (dunkelrote Linie) als auch westliche Gelder (grüne Linie) positiv assoziiert mit der kombinierten Polity-IV-Punktzahl. Das heißt, es fließen größere Finanzierungsströme in Länder mit stärker demokratischen Herrschaftsstrukturen als in solche, die autokratisch geprägt sind. Tatsächlich zeigt sich sogar, dass diese Assoziation für China stärker ausgeprägt ist als für westliche Finanzierungsleistungen. Dieses Ergebnis steht in klarem Widerspruch zu der landläufigen Auffassung, dass China in erheblichem Maße Eliten in autokratischen Regimen unterstütze.<sup>16</sup>

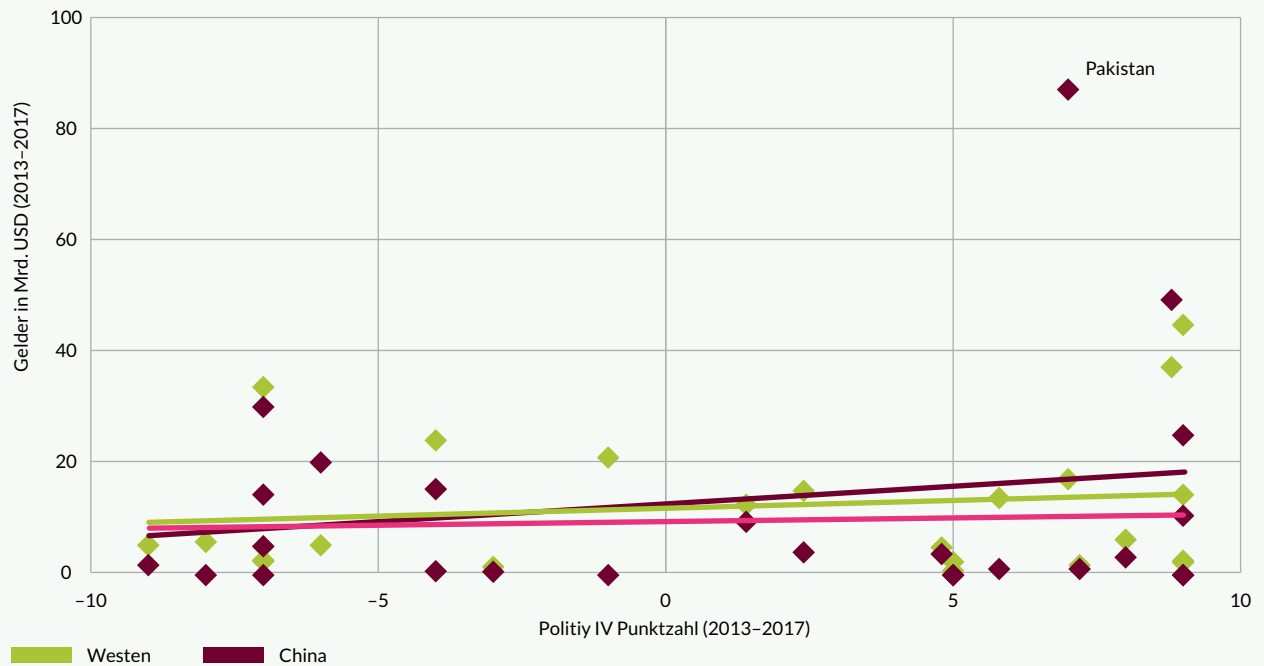
Eine detailliertere Betrachtung zeigt aber auch, dass dieses unerwartete Ergebnis in erster Linie durch das extrem starke Engagement Chinas in Pakistan gestützt wird. Wird Pakistan aus der Betrachtung entfernt (pinke Linie) kann für chinesische Geldströme keine substantielle Bedeutung der Demokratie-Autokratie-Punktzahl mehr auf die Fließrichtung chinesischer Gelder festgestellt werden. Chinesische Finanzströme erweisen sich dann als faktisch indifferent zwischen demokratisch respektive autokratisch geprägten Zielländern.

## 5.4 Finanzierungsleistungen aus der Perspektive ihres Entwicklungshilfcharakters und der Armutsmilderung

Offizielle Finanztransfers im Sinne einer „Entwicklungshilfe“ sollten nach landläufiger Meinung in erster Linie an der Förderung sozio-ökonomischer Entwicklungsprozesse und Armutsmilderung ausgerichtet sein. Dies bedeutet, dass sie gerade auch an Volkswirtschaften gerichtet sein sollten, die gegenwärtig nur eine geringe ökonomische Wachstumsdynamik aufweisen und ein geringes BIP pro Kopf (also geringen ökonomischen Wohlstand) aufweisen.

16 Gleichzeitige wäre aber auch zu überprüfen, ob China sich insbesondere in „schwachen“, wenig gefestigten Demokratien engagiert, um diese von der Überlegenheit des eigenen Systems zu überzeugen.

ABBILDUNG 13 Bedeutung von Herrschaftsstrukturen in den „Belt & Road“-Empfängerländern für Finanzierungsströme aus den westlichen Ländern und China während der Jahre 2013–2017



Quelle: siehe Abbildung 2, THINK!DESK

BertelsmannStiftung

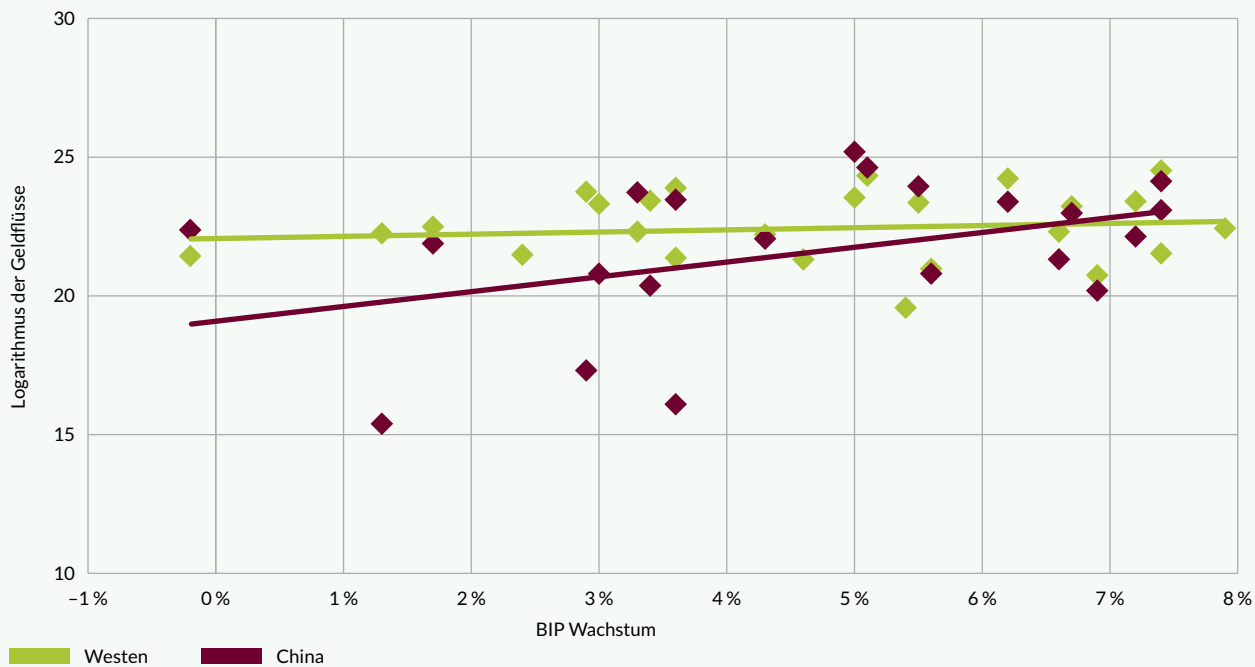
Die Auswertung von Finanzströmen in die in dieser Studie betrachteten „Belt & Road“-Mitgliedsländer zeigt, dass bei den westlichen Geberländern dieser Entwicklungshilfekarakter stark ausgeprägt ist, während chinesische Finanzströme einen solchen faktisch nicht aufweisen.

Wie aus Abbildung 14 deutlich wird, weisen Finanzierungsströme aus den westlichen Staaten kaum Assoziationen mit dem BIP-Wachstum der Empfängerländer auf. Sie werden also aufgrund von Kriterien ausgereicht, die nicht vom BIP-Wachstum geprägt werden. Chinesische Finanzierungsströme in die betrachteten „Belt & Road“-Mitgliedsländer sind hingegen über den betrachteten Zeitraum (2013 bis 2017) hinweg stark mit der Wirtschaftsdynamik der Zielländer assoziiert. Dies ist als ein Indiz dafür zu verstehen, dass chinesische Finanzströme in erheblichem Maße einem ökonomischen Kalkül folgen, welches den westlichen Transferleistungen fremd ist.

Dieses Ergebnis hat auch dann Bestand, wenn ausschließlich nur jener Zeitraum (2013 bis 2014) betrachtet wird, für den Daten vorliegen, die sowohl für die westlichen Staaten als auch für China explizit als „offizielle Geldströme“ klassifiziert sind.

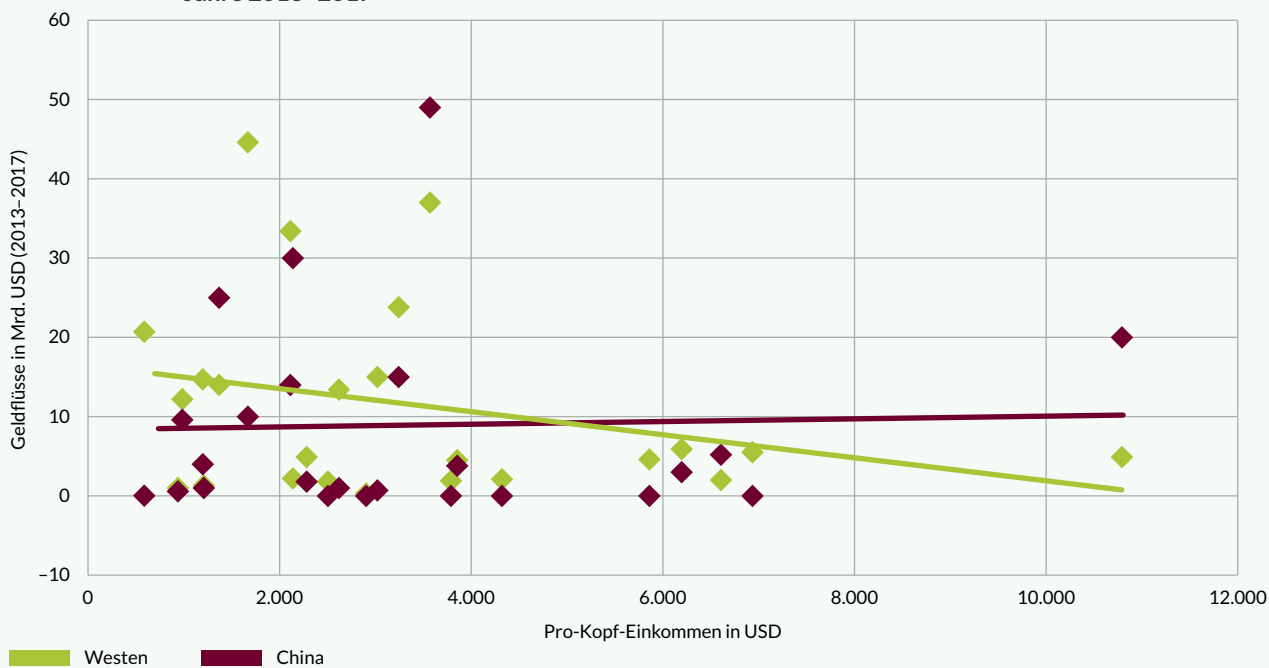
Dieses Bild findet auch bei der Betrachtung der Direktionalität von Finanzierungsströmen nach Maßgabe der Wirtschaftsleistung (Wohlfahrt) der Zielländer Bestätigung. Abbildung 15 zeigt, dass offizielle Geldflüsse aus den westlichen Ländern mit wachsendem BIP pro Kopf in den Zielländern sinken. Es besteht also ein Vergabe-Bias zugunsten von armen Ländern. Eine derartige Assoziation ist in Hinblick auf chinesische Finanzströme nicht zu verzeichnen. Der waagerechte Verlauf der roten Linie suggeriert, dass das BIP pro Kopf für die Vergabeentscheidung chinesischer Gelder offensichtlich keine Rolle spielt.

ABBILDUNG 14 Bedeutung der ökonomischen Dynamik in den „Belt & Road“-Empfängerländern für Finanzierungsströme aus den westlichen Ländern und China während der Jahre 2013–2017



| BertelsmannStiftung

ABBILDUNG 15 Bedeutung der ökonomischen Leistungsfähigkeit und Wohlfahrt (BIP pro Kopf) in den „Belt & Road“-Empfängerländern für Finanzierungsströme aus den westlichen Ländern und China während der Jahre 2013–2017



| BertelsmannStiftung

Insgesamt kann somit festgehalten werden, dass chinesische Finanzströme in der „Belt & Road“-Region faktisch nicht die Funktionen klassischer Entwicklungshilfe ausfüllen und sehr viel stärker ökonomischen Interessen zu folgen scheinen. Im Gegensatz dazu scheinen die Geldströme aus den westlichen Staaten stark von entwicklungspolitischen Motiven geprägt zu sein.

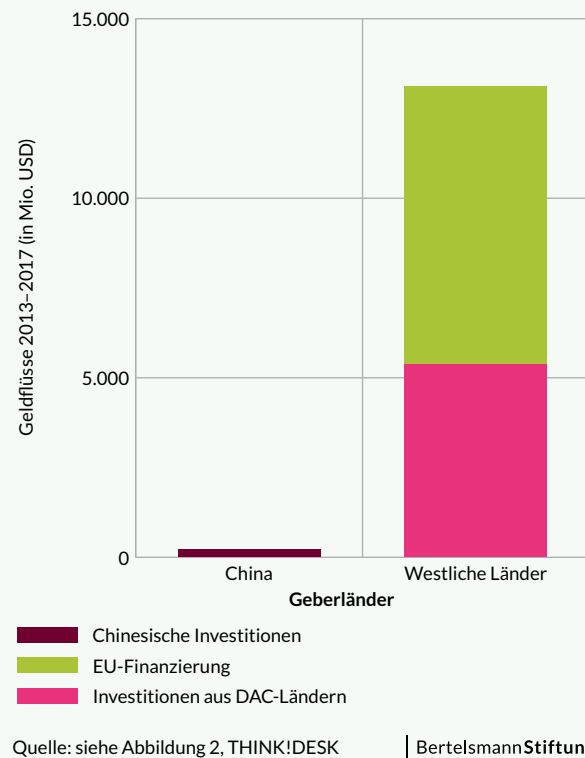
### 5.5 Schlaglicht: Finanzierungsleistungen an Ungarn

In jüngerer Zeit hat das Verhältnis Ungarns zur Europäischen Union einerseits und China andererseits das besondere Interesse politischer Zirkel in Europa und schließlich auch des öffentlichen Interesses auf sich gezogen. Ursache ist der Verdacht, dass die Partizipation Ungarns an der „Belt & Road“-Initiative und die Inanspruchnahme chinesischer Finanzierungsleistungen, u. a. für den Bau einer Eisenbahntrasse zwischen Budapest und Belgrad, zu einem Verlust an Loyalität zum „Europäischen Projekt“ geführt habe. Ungarn, das Mitglied der Europäischen Union ist, hat mehrfach gemeinsame Entscheidungen der EU-Mitgliedsstaaten boykottiert und Partei für chinesische Interessen und Anliegen bezogen (Böge et al. 2018). Die besondere Nähe Ungarns zu China reicht aber bereits in die Zeit vor der „Belt & Road“-Initiative zurück und hat ihren Ursprung spätestens in der von der Orban-Administration seit 2010 verfolgten „Opening to the East“-Policy.

Obwohl Ungarn aus den eingangs ausgeführten Gründen nicht in die systematische Analyse dieser Studie aufgenommen werden kann, soll daher an dieser Stelle untersucht werden, welche Bedeutung Finanztransfers aus den DAC-Ländern und insbesondere der Europäischen Union respektive China für Ungarn besitzen und inwiefern hieraus Beweggründe für einen Loyalitätsbruch gegenüber der Europäischen Union und eine zunehmende Hinwendung zu China erwachsen könnten.

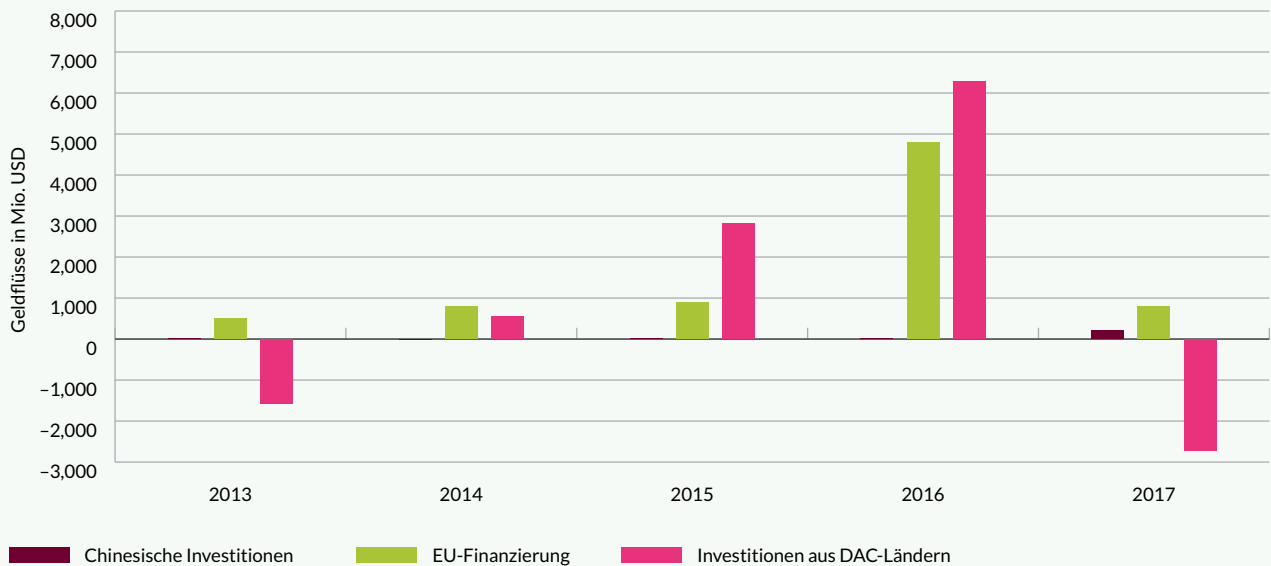
Es zeigt sich, dass entgegen der in der öffentlichen Diskussion weit verbreiteten Wahrnehmung chinesische Finanztransfers nach Ungarn, ins-

ABBILDUNG 16 Relative Bedeutung von Finanzströmen aus China, der EU und den DAC-Ländern für Ungarn im Zeitraum 2013–2017 in Mio. US-Dollar



besondere im Vergleich zu Investitionen aus den DAC-Ländern, sowie Finanzierung im Rahmen des EU-Budgets nur eine untergeordnete Rolle spielen (vgl. Abbildung 16).

ABBILDUNG 17 Relative Bedeutung von Finanzströmen aus China, der EU und den DAC-Ländern für Ungarn im Lauf der Jahre 2013–2017 in Mio. US-Dollar



Quelle: siehe Abbildung 2, THINK!DESK

| BertelsmannStiftung

Ein Blick auf den zeitlichen Trend zeigt allerdings, dass eine differenziertere Betrachtung notwendig ist. Während insbesondere Investoren aus westlichen Ländern in den letzten Jahren zunehmend Gelder aus Ungarn abziehen und auch immer weniger Gelder aus dem EU-Budget nach Ungarn fließen, strömen mehr Gelder aus China in das Land (vgl. Abbildung 17).

Finanztransfers aus dem EU-Haushalt hatten im Zeitraum 2013 bis 2017 im Durchschnitt einen Gegenwert von 1,1 Prozent des ungarischen BIP bzw. 5,6 Prozent des ungarischen Staatshaushalts. Es handelt sich von daher um in jeder Hinsicht bedeutsame und für die Arbeit der ungarischen Regierung relevante Transferleistungen. Im Vergleich dazu lagen die Finanzströme aus China lediglich auf einem Niveau von 0,03 Prozent des BIP und 0,15 Prozent des ungarischen Staatshaushalts. Allein im letzten Jahr der betrachteten Periode 2017 ist die Differenz deutlich geringer. In diesem Jahr erreichten Finanzströme aus der Europäischen Union nur noch einen Gegenwert von 0,75 Prozent des ungarischen BIP und 2,9 Prozent

des Staatshaushalts. Gleichzeitig stiegen die chinesischen Finanzzuflüsse auf 0,15 Prozent des BIP und 0,75 Prozent des Staatshaushalts an.

Sollte sich – wie aktuell keineswegs unwahrscheinlich (Bershidsky 2019) – ein Trend ausbilden, demgemäß Finanztransfers aus der Europäischen Union in den nächsten Jahren sukzessive zurückgefahren werden, so könnten chinesische Finanzierungsströme tatsächlich einen bedeutsamen Teil dieser Zuflüsse kompensieren. Eine Stärkung chinesischer Finanzierungsanteile würde dann die Bedeutung einer mit Brüssel abgestimmten Politik für Ungarn deutlich reduzieren und auch etwaige Sanktionsmaßnahmen der Europäischen Union in ihrer Wirkkraft erheblich reduzieren.



## 6 Fazit

Die vorliegende Studie zeigt zum einen, dass der Umfang chinesischer Finanzierungsleistungen in der „Belt & Road“-Region in Wahrheit erheblich geringer ist, als in der öffentlichen Diskussion gemeinhin angenommen.

Die Ergebnisse der Studie zum tatsächlichen Umfang chinesischer Finanztransfers sind im Umfeld des „Belt & Road“-Forums im April 2019 auch von chinesischer Seite bestätigt worden. Von chinesischen Regierungsvertretern wurde kommuniziert, dass in den Medien kolportierte Finanzierungsumfänge im Billionenumfang aus der Luft gegriffen und faktisch lediglich ca. 100 Milliarden US-Dollar an Finanzierungsleistungen geflossen seien.<sup>17</sup>

Die Studie dokumentiert zum anderen aber auch, dass westliche Gelder in erheblichem Umfang an „Belt & Road“-Mitgliedsländer fließen. Da diese Gelder als Entwicklungshilfe fließen, ist davon auszugehen, dass sie einen sehr substanziellen Beitrag zur Errichtung von Infrastruktur in der Region leisten.

De facto scheinen westliche Finanzierungsleistungen mindestens auf einem Niveau wie solche aus China zu liegen.<sup>18</sup>

Die erheblichen Finanzierungsleistungen der westlichen Akteure, insbesondere der Europäischen Union und Deutschlands, könnten viel stärker an die Öffentlichkeit getragen und bekannt gemacht werden. Die Förderung von Infrastruktur und Wirtschaftswachstum in Schwellenländern ist keine rein chinesische Angelegenheit, sondern wird in erheblichem Maße von westlichen Akteuren mitfinanziert. Dieses Faktum gilt es zum einen in die öffentliche Diskussion zur „Belt & Road“-Initiative in Europa und Deutschland einzuspeisen und zum anderen im Verhältnis zu den „Belt & Road“-Mitgliedsstaaten im Sinne pro-aktiv strukturbildender Kooperationsformen stärker zum Tragen zu bringen.

<sup>17</sup> Das Handelsblatt zitiert am 25.4.2019 chinesische Regierungsvertreter mit folgenden Aussagen: Mit der Sache betraute Bürokraten der obersten Planungsbehörde und des Handelsministeriums bestätigten dem Handelsblatt entsprechende Berichte der Nachrichtenagentur Bloomberg. Der Begriff „Belt and Road Initiative“ sei zurzeit „zu vage“. Sie selbst hätten Schwierigkeiten, den Überblick über die Anzahl der Projekte, die Höhe der Kreditsummen zu bewahren oder Statistiken zu formulieren. Die Zahl von einer Billion Dollar, die China laut Medienberichten für die Seidenstraße ausbebe, würde für sie keinen Sinn ergeben. Erst am Montag erklärte ein Sprecher der obersten Planungsbehörde bei einer Pressekonferenz, dass chinesische Unternehmen zwischen 2013 bis 2018 insgesamt 90 Milliarden Dollar in Seidenstraßen-Länder investiert hätten (Heide et al. 2019).

<sup>18</sup> Die Bedeutung westlicher Gelder für die Entwicklung der „Belt & Road“-Region müsste als noch deutlich höher bewertet werden, wenn auch Finanzierungsströme ab ca. 1990 betrachtet würden und nicht – wie in dieser Studie – erst ab 2013. In diesen – der hier untersuchten Periode vorangehenden – Jahren, wurde mithilfe westlicher Finanzierungsleistungen ein wichtiger Sockel an Infrastruktureinrichtungen und sozioökonomischen Strukturen geschaffen, auf den die aktuellen Aktivitäten aufsetzen. Seitens Chinas wurden in diesen frühen Jahren faktisch keine Finanzierungsleistungen getätigt.

Es ist weiterführend auch zu konstatieren, dass ein erhebliches Differenzial besteht zwischen der tatsächlichen Finanzierungsleistung Chinas in der „Belt & Road“-Region einerseits sowie der perzipierten wie auch faktischen Bedeutung und prägenden Gestaltungskraft Chinas für diese Region andererseits.<sup>19</sup>

Die struktur- und institutionenprägende Führungsrolle Chinas in der „Belt & Road“-Region ist deutlich stärker ausgeprägt, als ein Blick auf die tatsächlichen Finanzierungsleistungen erwarten lassen würde. Der Einfluss Chinas basiert von daher nur zu einem Teil auf der faktischen Finanzierungsleistung und wird zu einem weiteren, sehr erheblichen Teil durch intensive diplomatische Aktivitäten, die geschickte Positionierung chinesischer Unternehmen, Technologien und institutioneller Lösungen geprägt. Hierdurch entstehen Pfadabhängigkeiten, die chinesische Interessen mittel- bis langfristig befördern können.

Als Folge dessen zeichnet die chinesische Version eines „Wandels durch Handel“ in der „Belt & Road“-Region bereits substanzielle Erfolge. So werden z. B. in 83 chinesisch geführten Industrie- und Sonderwirtschaftszonen chinesische Geschäftspraktiken, Technologiestandards und chinesisch geprägte Wertschöpfungsketten verankert.<sup>20</sup> Ver-

19 Ein Beispiel für umfassende westliche Finanzierungsleistungen, die aber nicht sichtbar gemacht werden, während die aus China stammenden Busse die öffentliche Wahrnehmung dominieren, bietet das Schnellbusnetz Dar Rapid Transit (DART) in Dar es Salaam, Tansania. Ähnliches gilt für die Hafenerweiterungsprojekte in Dar es Salaam und Mtwara, die nicht aus China finanziert, aber von chinesischen Baufirmen erstellt werden. China erlangt hierdurch – positiv belegte – öffentliche Sichtbarkeit, während die westlichen Finanzierungsleistungen unbekannt bleiben. Wir danken Julia Schwerbrock aus dem AREA Ruhr Doktorandenprogramm „Transnational Institution Building and Transnational Identities in East Asia“ in Duisburg/Bochum für diesen Hinweis.

20 Diese Industrie- und Sonderwirtschaftszonen sind in der gesamten „Belt & Road“-Region mit Ausnahme lateinamerikanischer Mitgliedsländer zu finden. Eine Schwerpunktregion bildet dabei Südostasien. Vgl.: China Chamber of Commerce for Import and Export of Machinery and Electronic Products (2019a): *Overseas Economic and Trade Zones*, <http://www.cccme.org.cn/cp/cooperation/zones.aspx> [kurze englischsprachige Vorstellung], und: China Chamber of Commerce for Import and Export of Machinery and Electronic Products (2019b): *Zhongguo jingwai hezuoque* [China's Kooperationszonen im Ausland], <http://www.coc.org/index.aspx> [ausführliche chinesischsprachige Dokumentation].

gleichbare westliche Initiativen existieren nicht. Gleichzeitig wird der Renminbi immer öfter und in immer größeren Volumina als Fakturierungswährung von Handelsgeschäften eingesetzt und zunehmend auch in die Devisenreserven-Portfolios von „Belt & Road“-Mitgliedsländern aufgenommen. Der Renminbi verdrängt somit zunehmend den US-Dollar und auch den Euro auf der globalen Bühne.<sup>21</sup>

Die Europäische Union und Deutschland sind dieser Entwicklung nicht schicksalhaft ausgeliefert. Es besteht die Möglichkeit, umfassend gegenzusteuern. Eigene Wertvorstellungen, Institutionen, Technologien und Geschäftsmodelle können in deutlich stärkerem Maße als bislang als Alternativen zu chinesischen Angeboten in der „Belt & Road“-Region vorgestellt und propagiert werden.

Mit ihrer Ende 2018 lancierten „Konnektivitätsstrategie“ hat die Europäische Union einen ersten Schritt zur Stärkung eigener Konzepte und Kooperationsangebote ausgearbeitet. Dieses Angebot an die Mitglieder der „Belt & Road“-Region gilt es nun in Kooperation mit Stakeholdern (d. h. in erster Linie den verschiedenen gesellschaftlichen Akteuren und Unternehmen) in Europa und der Region zu konkretisieren und letztlich umzusetzen.

Dabei ist es aus europäischer Sicht nicht notwendig, in eine prinzipielle Gegenposition zu China zu treten. Im Rahmen der „Belt & Road“-Initiative existieren zahlreiche Bereiche, in denen China und Europa gleiche oder ähnliche Ziele verfolgen. Europa sollte darauf hinarbeiten, in Drittländern Standards zu setzen, die dann auch für chinesische Finanzierungen gelten. Es gibt Möglichkeiten, gemeinsame Positionen zu identifizieren, Kräfte zu bündeln und kooperativ an deren Realisierung zu arbeiten. Dies gilt für Programme auf Regierungsebene, koordinierte Aktivitäten im Rahmen der AIIB genauso wie auch für die Zusammenarbeit zwischen Unternehmen, z. B. im Rahmen von Drittlandkooperationen.

21 Insbesondere letzteres Phänomen ist bemerkenswert, da der Renminbi faktisch noch immer nicht frei konvertibel ist. Staaten, die den Renminbi als Reservewährung nutzen, begeben sich somit in eine Abhängigkeit von der chinesischen State Administration of Foreign Exchange, die einen Umtausch in andere Währungen grundsätzlich verweigern kann.

# Literaturverzeichnis

- AidData (2017). „Global Chinese Official Finance Dataset, Version 1.0“. <http://aiddata.org/data/chinese-global-official-finance-dataset> (Download 22.4.2019).
- Asian Development Bank (2017). Meeting Asia's Infrastructure Needs. Manila: ADB.
- Balding, Christopher (2017). „Can China Afford Its Belt and Road?“. Bloomberg 16.5. <https://www.bloomberg.com/view/articles/2017-05-17/can-china-afford-its-belt-and-road> (Download 27.4.2019).
- Bershidsky, Leonid (2019). „How the EU Plans to Punish Hungary and Poland“. Bloomberg 18.1. <https://www.bloomberg.com/opinion/articles/2019-01-18/how-the-eu-plans-to-punish-hungary-and-poland> (Download 30.4.2019).
- Böge, Friedericke, Hendrik Kafsack, Stephan Löwenstein, Michael Martens und Majid Sattar (2018). „Wer anderen eine Brücke baut. Chinas Macht wächst“. Frankfurter Allgemeine Zeitung 17.10. [https://www.faz.net/aktuell/politik/ausland/wie-china-seinen-einfluss-auf-europa-ausweitet-15532515.html?printPagedArticle=true#pageIndex\\_0](https://www.faz.net/aktuell/politik/ausland/wie-china-seinen-einfluss-auf-europa-ausweitet-15532515.html?printPagedArticle=true#pageIndex_0) (Download 27.4.2019).
- Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (2018). „Stärkung unserer nationalen Sicherheit durch verbesserte Investitionsprüfung“. Pressemitteilung. 19.12.2018. <https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Pressemitteilungen/2018/20181219-staerkung-unserer-nationalen-sicherheit-durch-verbesserte-investitionspruefung.html> (Download 26.4.2019).
- Bundesregierung der Bundesrepublik Deutschland (2018). „Verordnung der Bundesregierung: Zwölfte Verordnung zur Änderung der Außenwirtschaftsverordnung“. Berlin. [https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Downloads/XYZ/zwoelfte-verordnung-zur-aenderung-der-aussenwirtschaftsverordnung.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=4](https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Downloads/XYZ/zwoelfte-verordnung-zur-aenderung-der-aussenwirtschaftsverordnung.pdf?__blob=publicationFile&v=4) (Download 26.4.2019).
- Burri, Samuel (2018). „Der Service ist so gut wie in China‘: Wie China in Afrika Eisenbahnstrecken baut“. Neue Zürcher Zeitung 26.6. <https://www.nzz.ch/international/wie-china-in-afrika-eisenbahnstrecken-baut-ld.1397843> (Download 30.4.2019).
- Cabestan, Jean-Pierre, und Jean-Raphaël Chaponniere (2016). „Tanzania's allweather friendship with China in the era of multipolarity and globalisation: towards a mild hedging strategy“. African East Asian Affairs 3. 34–61. <https://doi.org/10.7552/0-3-176> (Download 30.4.2019).
- Center for Systemic Peace (2019). „The Polity Project“. <http://www.systemicpeace.org/polityproject.html> (Download 30.4.2019).
- Chen, Xiaoyang Maggie, und Chuanhao Lin (2018). „Foreign Investment across the Belt and Road: Patterns, Determinants, and Effects“. World Bank Policy Research Working Paper, WPS 8607, World Bank Group: Washington, D.C. <http://documents.worldbank.org/curated/en/394671539175518256/Foreign-Investment-across-the-Belt-and-Road-Patterns-Determinants-and-Effects> (Download 19.4.2019).
- China Chamber of Commerce for Import and Export of Machinery and Electronic Products (2019a). „Overseas Economic and Trade Zones“. <http://www.cccme.org.cn/cp/cooperation/zones.aspx> (Download 30.4.2019).
- China Chamber of Commerce for Import and Export of Machinery and Electronic Products (2019b). „Zhongguo jingwai hezuoqu“ [China's Kooperationszonen im Ausland]. <http://www.cocz.org/index.aspx> (Download 30.4.2019).
- Eichengreen, Barry (2018). „The Belt and Road in the Mirror of the Marshall Plan“. Caixin Global 13.11. <https://www.caixinglobal.com/2018-11-13/barry-eichengreen-the-belt-and-road-in-the-mirror-of-the-marshall-plan-101346183.html> (Download 19.4.2019).

- European Commission und High Representative (2019). „EU-China – A strategic outlook, Joint communication to the European Parliament, the European Council and the Council“. JOIN(2019) 5 final, Strasbourg, 12.3.2019. <https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/communication-eu-china-a-strategic-outlook.pdf> (Download 19.4.2019).
- European Council (2017). „New European Consensus on Development – ‚Our world, our dignity, our future‘“. Joint statement by the Council and the representatives of the governments of the Member States meeting within the Council, the European Parliament and the European Commission, 7 June 2017. Brussels. [https://ec.europa.eu/europeaid/sites/devco/files/european-consensus-on-development-final-20170626\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/europeaid/sites/devco/files/european-consensus-on-development-final-20170626_en.pdf) (Download 19.4.2019).
- Farooq, Muhammad Sabil, Nazia Feroze-Master und Yuan Tong Kai (2018). „An Analysis of China and Africa Relations with Special Focus on ‚One Belt And One Road‘“. *Journal of Law and Judicial System* (1) 4. 25–33.
- Gabusi, Giuseppe (2017). „Crossing the river by feeling the gold: The Asian Infrastructure Investment Bank and the financial support to the Belt and Road Initiative“. *China & World Economy* (25) 5. 23–45.
- George, Anita, Rashad-Rudolf Kaldany und Joseph Losavio (2019). „The world is facing a \$15 trillion infrastructure gap by 2040. Here’s how to bridge it“. <https://www.weforum.org/agenda/2019/04/infrastructure-gap-heres-how-to-solve-it/> (Download 25.4.2019).
- Heide, Dana, Klaus Stratmann, Till Hoppe und Sha Hua (2019). „Zwischen Traum und Wirklichkeit – Der Kampf um Chinas Seidenstraße“: *Handelsblatt* 25.4. <https://www.handelsblatt.com/politik/international/handelsbeziehungen-zwischen-traum-und-wirklichkeit-der-kampf-um-chinas-seidenstrasse/24250980.html> (Download 25.4.2019).
- Holslag, Jonathan (2019). *The Silk Road Trap. How China’s Trade Ambitions Challenge Europe*. Cambridge, UK: Polity Press.
- Hua, Sha (2019). „Grün, finanziell nachhaltig, transparent – Xi setzt auf Kurskorrektur bei Seidenstraßen-Initiative“. *Handelsblatt* 25.4. <https://www.handelsblatt.com/politik/international/gipfel-in-pekings-gruen-finanziell-nachhaltig-transparent-xi-setzt-auf-kurskorrektur-bei-seidenstrassen-initiative/24259506.html> (Download 27.4.2019).
- Huang, Meibo, Xiuli Xu und Xiajing Mao (Hrdg.) (2019). *South-south Cooperation & Chinese Foreign Aid*. Singapore: Palgrave Macmillan.
- Hurley, John, Scott Morris und Gailyn Portelance (2018). „Examining the debt implications of the Belt and Road Initiative from a policy perspective“. CGD Policy Paper 121, Washington, D.C.
- IMF – International Monetary Fund (2018a). *People’s Republic of China: Staff Report for the 2018 Article IV Consultation*. Washington, D.C.
- IMF – International Monetary Fund (2018b). *World Economic Outlook: October 2018. Challenges to Steady Growth*. Washington, D.C.
- Johns Hopkins University – School of Advanced International Studies (2019). „CARI Loan Database“. <http://www.sais-cari.org/data-chinese-loans-to-africa> (Download 19.4.2019).
- Li, Yuan, und Markus Taube (im Druck). „Introduction: The Belt & Road Initiative — Manifestations, Driving Forces and International Responses“. *How China’s Silk Road Initiative is Changing the Global Economic Landscape*. Hrsg. Yuan Li und Markus Taube. Abingdonon-Thames: Routledge.
- Moser, Joel (2017). „China’s Bridge to Nowhere“. *Forbes* 7.9. <https://www.forbes.com/sites/joelmoser/2017/09/07/chinas-bridge-tonowhere/#41f713951568> (Download 27.4.2019).
- Niba, William (2018). „World Bank, EU suspend aid to Tanzania“. *RFI* 31.12. <http://en.rfi.fr/africa/20181231-world-eu-tanzania-sanctions> (Download 25.5.2019).
- Office of the Leading Group for the Belt and Road Initiative (2019). „Belt & Road Portal. International Cooperation“. [https://eng.yidaiyilu.gov.cn/info/iList.jsp?cat\\_id=10076&cur\\_page=1](https://eng.yidaiyilu.gov.cn/info/iList.jsp?cat_id=10076&cur_page=1) (Download 12.4.2019).
- o. V. (2019). „Seidenstraßen-Gipfel: Chinas Präsident verspricht mehr Transparenz“. *Handelsblatt* 26.4. <https://www.handelsblatt.com/politik/international/china-seidenstrassen-gipfel-chinas-praesident-verspricht-mehr-transparenz/24259344.html> (Download 26.4.2019).
- Pomfret, Richard (2019). „The Eurasian Land Bridge: linking regional value chains along the New Silk Road“. *Cambridge Journal of Regions, Economy and Society* (12). 45–56.

- Ra, Sungsup, und Zhigang Li (2018). „Closing the Financing Gap in Asian Infrastructure“. ADB South Asia Working Paper Series No. 57 (June 2018). Manila: Asian Development Bank. <https://www.adb.org/sites/default/files/publication/431261/swp-057-financing-gap-asian-infrastructure.pdf> (Download 26.4.2019).
- Shah, Saeed, und Jeremy Page (2015). „China Readies \$46 Billion for Pakistan Trade Route“. The Wall Street Journal. Asian Edition 16.4. <https://www.wsj.com/articles/china-to-unveil-billions-of-dollars-in-pakistan-investment-1429214705> (Download 27.4.2019).
- Shen, Simon (2016). „How China’s ‚Belt and Road‘ Compares to the Marshall Plan. Should we think of ‚One Belt, One Road‘ as China’s Marshall Plan?“. The Diplomat 6.2. <https://thediplomat.com/2016/02/how-chinas-belt-and-road-compares-to-the-marshall-plan/> (Download 26.4.2019).
- Taube, Markus (2018). „Chinas Streben nach Zukunftstechnologien – partnerschaftliches Agieren von Staat und Unternehmertum als Erfolgsgeheimnis“. ifo Schnelldienst (71) 14. 17–20.
- Taube, Markus, und Peter in der Heiden (2015). Assessment of the normative and policy framework governing the Chinese economy and its impact on international competition. Report prepared on behalf of AEGIS EUROPE – Crosssector Alliance Representing European Manufacturing, Brussels. [https://static1.squarespace.com/static/5537b2f4b0e49a1e30c01c/t/55d1966ae4b02198ab303ccb/1439798890849/MES%2BChina%2BStudy\\_Taube\\_Full%2BVersion-13August15\\_F.pdf](https://static1.squarespace.com/static/5537b2f4b0e49a1e30c01c/t/55d1966ae4b02198ab303ccb/1439798890849/MES%2BChina%2BStudy_Taube_Full%2BVersion-13August15_F.pdf) (Download 26.4.2019).
- The Citizen (2018). „EU envoy leaves Tanzania amid queries“. The Citizen 3.11. <https://www.thecitizen.co.tz/News/EU-envoy-leaves-Tanzania-amid-queries/1840340-4834758-q3tapvz/index.html> (Download 25.5.2019).
- Wang, Vincent (2018). „China’s Belt and Road Hits Bumps in Laos“. Foreign Policy in Focus 16.1. <https://fpif.org/chinas-belt-and-road-hits-bumps-in-laos/> (Download 27.4.2019).
- Wang, Xun (im Druck). „AIIB and the reform of international financial system“. How China’s Silk Road Initiative is Changing the Global Economic Landscape. Hrsg. Yuan Li und Markus Taube. Abingdon-on-Thames: Routledge.
- WEF – World Economic Forum (2017). „China’s \$900 billion New Silk Road. What you need to know“. <https://www.weforum.org/agenda/2017/06/china-new-silk-road-explainer/> (Download 27.4.2019).

## Impressum

© August 2019 Bertelsmann Stiftung

Carl-Bertelsmann-Str. 256

33311 Gütersloh

Telefon + 49 5241 81-0

[www.bertelsmann-stiftung.de](http://www.bertelsmann-stiftung.de)

### Verantwortlich

Bernhard Bartsch

Anika Laudien

### Autoren

Prof. Dr. Markus Taube

Antonia Hmaidí

THINK!DESK China Research & Consulting

### Lektorat

Rudolf Jan Gajdacz

team 4 media&event

### Grafikdesign

Nicole Meyerholz, Bielefeld

### Bildnachweis

© Maksim Ksenofontov – [stock.adobe.com](http://stock.adobe.com)



## Adresse | Kontakt

Bertelsmann Stiftung  
Carl-Bertelsmann-Straße 256  
33311 Gütersloh  
Telefon +49 5241 81-0

**Bernhard Bartsch**  
Senior Expert  
Programm Deutschland und Asien  
Telefon +49 5241 81-81569  
bernhard.bartsch@bertelsmann-stiftung.de

**Anika Laudien**  
Project Manager  
Programm Deutschland und Asien  
Telefon +49 5241 81-81246  
anika.sina.laudien@bertelsmann-stiftung.de

[www.bertelsmann-stiftung.de](http://www.bertelsmann-stiftung.de)