



Arbeitspapier Sicherheitspolitik, Nr. 6/2019

# Chinas 16+1-Kooperation mit Osteuropa: Trojanisches Pferd ohne volle Besatzung

von Katharina Münster

**Eine Autobahn in Montenegro, eine Bahnlinie in Ungarn, ein Flughafen in Albanien – die chinesische Präsenz in Ost- und Mitteleuropa hat zugenommen. Ein Instrument dazu ist 16+1, ein Kooperationsforum, das gerne als trojanisches Pferd vor den Toren der EU bezeichnet wird. Diese Befürchtung ist übertrieben. In den meisten der 16 Teilnehmerstaaten ist China noch längst nicht wirtschaftlich dominant und bekommt auch politisch nicht alles, was Peking haben will. Die Gefahr, dass einzelne europäische Staaten durch Investitionsversprechen in den chinesischen Dunstkreis geraten, besteht aber durchaus – und das nicht nur in Mittel- und Osteuropa. Die EU muss eine gemeinsame Antwort darauf finden. Die neue EU-Konnektivitätsstrategie und der neue Prüfmechanismus für ausländische Direktinvestitionen gehen in die richtige Richtung.**

Der chinesische Präsident Xi Jinping ist ein Freund großer Worte. „China wird der Welt mehr chinesische Weisheit, chinesische Lösungen und chinesische Kraft geben, um eine offene, inklusive, saubere und schöne Welt zu errichten“, verkündete er auf dem Abschlusstreffen des 13. Nationalen Volkskongresses im März 2018. Die Bemerkung passt zu einem China, das sich schon lange mehr aus taktischen Gründen als Entwicklungsland bezeichnet. China ist die zweitgrößte Wirtschaftsmacht der Welt, überzieht Eurasien mit Eisenbahnen und schickt mehr Soldaten und Polizisten auf UN-Missionen als Frankreich, Russland, Großbritannien und die USA zusammengenommen. Sein Einfluss ist global spürbar geworden – auch in Europa.

## Mathematik für Fortgeschrittene: Was ist 16+1?

Im Juni 2018 flog der chinesische Ministerpräsident Li Keqiang nach Sofia. Er besuchte die Sophienkirche, legte am Mahnmal des unbekanntenen Soldaten einen Kranz nieder und eröffnete ein Botschaftsgebäude. Vor allem aber nahm er am siebten Treffen eines Formats teil, das in Brüssel mit gemischten Gefühlen betrachtet wird: 16+1, ein lose institutionalisiertes Kooperationsforum zwischen China und sechzehn mittel- und osteuropäischen Staaten. Darunter sind fünf Balkanstaaten (Albanien, Bosnien und Herzegowina, Mazedonien, Montenegro, Serbien) und elf EU-Mitgliedsstaaten (Bulgarien, Estland, Kroatien, Lettland, Litauen, Polen, Rumänien, Slowakei, Slowenien, Tschechien, Ungarn).

2012 von Lis Vorgänger Wen Jiaobao ins Leben gerufen, besteht 16+1 heute aus einem Mosaik von Teilprojekten. Es gibt ein *China-CEEC Think Tank Network* (CEEC für Central and Eastern European Countries), einen *China-CEEC Business Council*, ein *Local Leaders' Meeting* und eine Reihe weiterer Teilinitiativen. Koordiniert wird das Ganze von einem Sekretariat in Peking. Der Generalsekretär, Wang Chao, ist der stellvertretende Außenminister der Volksrepublik. Über die Effektivität der Teilprojekte ist wenig bekannt. Fakt ist, dass zumindest der *Business Council* seit Juni 2017 nicht mehr zusammengetreten ist. Das Herzstück von 16+1 sind ohnehin weder Think Tanks noch Lokalpolitiker, sondern ein jährlicher Gipfel auf Ebene der Staats- und Regierungschefs. Es ist dieser Gipfel, den Li im Sommer 2018 besuchte.

Wenn der Gipfel das Herz ist, sind Investitionen das Blut, das es pumpt. Theoretisch sollten sie in beide Richtungen laufen. De facto investiert China einseitig in Mittel- und Osteuropa. Zwischen Belgrad und Budapest etwa soll eine 336 Kilometer lange Hochgeschwindigkeitseisenbahnstrecke entstehen, finanziert zum Großteil durch Kredite der chinesischen Exim Bank. 2016 kaufte ein chinesisches Staatsunternehmen den Betreiber des internationalen Flughafens in Albanien Hauptstadt Tirana. In Tschechien wurde Ye Jianming, Chef des Firmenkonglomerats CEFC China Energy, nach einem ausgedehnten Einkaufstrip zum Wirtschaftsberater der Regierung in Chinafragen ernannt. Mittlerweile wurde er in China unter Korruptionsvorwürfen festgenommen. Laut chinesischen Staatsmedien sind bis Juni 2018 insgesamt rund 10 Milliarden Dollar in die 16 Staaten geflossen. Zum Vergleich: In Deutschland, dessen BIP fast zweieinhalbmal so groß ist wie das aller 16 betreffenden Länder zusammen, investierten chinesische Unternehmen laut einem Bericht des *European Think-tank Network on China* zwischen 2000 und 2016 rund 18 Milliarden Euro. 16+1 ist also ein breites Format aus kulturellen, wirtschaftlichen und politischen Initiativen, dessen Hauptaugenmerk auf der Förderung chinesischer Investitionen in Osteuropa liegt. Es gilt als Teil der Neuen Seidenstraße, Chinas gigantischem Investitionsprojekt im Rest der Welt.

### **Ein Trojanisches Pferd...**

Damit kommen zwangsläufig Fragen auf. 16+1 werde die EU spalten, so eine gängige Befürchtung, und einen chinafreundlichen Block innerhalb der Union zementieren. Der BDI etwa warnte im Januar 2019 in einem Grundsatzpapier vor einer „Spaltung der EU durch Formate wie 16+1“, wenn die Mitgliedsstaaten keine gemeinsame Position gegenüber China bezögen. So eine Entwicklung hätte auch sicherheitspolitische Auswirkungen, etwa auf den Umgang mit Spionagevorwürfen gegen das chinesische Mobilfunkunternehmen Huawei. Auch wenn Li in Sofia sein Bestes gab, die Vereinbarkeit von 16+1 und der EU zu unterstreichen: Unbegründet sind solche Sorgen nicht. Im Sommer 2016 etwa urteilte der Ständige Schiedshof (*Permanent Court of Arbitration*) gegen die Rechtmäßigkeit chinesischer Gebietsansprüche in der Südchinesischen See. Die EU erkannte das Urteil zwar an, forderte China aber nicht auf, sich daran zu halten. Laut Medienberichten hatte neben Kroatien und Griechenland, die ihre eigenen maritimen Streitigkeiten verfolgen, auch Ungarn eine deutlichere Wortwahl verhindert. Zuvor hatte es von chinesischen Investitionen profitiert.

Dass China seine Wirtschaftskraft auch zu politischen Zwecken einsetzt, ist bekannt. Als dem chinesischen Dissidenten Liu Xiaobo in Norwegen der Friedensnobelpreis verliehen wurde, ließ China keine norwegischen Lachse mehr ohne langwierige Kontrollen ins Land. Und auf die Frage, ob die Verhaftung von Huawei Finanzchefin Meng Wanzhou in Vancouver Auswirkungen auf die Handelsbeziehungen mit Kanada hätte, antwortete der chinesische Botschafter in Ottawa jüngst: „Ja, allerdings.“ Ein Rückgang von Investitionen als politisches Druckmittel lässt sich bisher dagegen nicht belegen. Damit gedroht hat China aber durchaus, etwa als David Cameron 2012 den Dalai Lama empfing. Ansonsten dienen Investitionen mehr als Lockmittel, vor allem in finanziell schwächeren Staaten. Als beispielsweise El Salvador Taiwan im August 2018 die diplomatische Anerkennung entzog, begründete die salvadorianische Regierung den Schritt explizit ökonomisch. Daneben können chinesische Kredite zum Mittel der Einflussnahme werden. Als Paradebeispiel gilt Sri Lanka, wo China sich die Kontrolle über den Hafen Hambantota bis zum Jahr 2116 sicherte. Im Gegenzug wurden dem Inselstaat 1,12 Milliarden Dollar Schulden aus älteren chinesischen Krediten erlassen. Die Gleichung 16+1 = Investitionen = Einfluss in Europa könnte also aufgehen.

### **... ohne volle Besatzung**

Viele chinesische Investitionsversprechen in Osteuropa sind bisher jedoch genau das: Versprechen. Auf der Hochgeschwindigkeitslinie zwischen Belgrad und Budapest etwa ist noch kein einziger Zug gefahren. Als das Projekt 2014 auf dem 16+1-Gipfel in Belgrad ins Leben gerufen wurde, war eine Fertigstellung bis Mitte 2017 angepeilt. Tatsächlich hatte im Sommer noch nicht einmal der Bau begonnen; Spatenstich war im November 2017 in Serbien. Auf ungarischer Seite wird mit einer Fertigstellung bis 2023 gerechnet, nachdem das Projekt mit EU-Regeln für öffentliche Ausschreibungen kollidiert war. Das Flaggschiff der 16+1-Kooperation droht zu sinken.

Auch sonst machen chinesische Investitionen nur einen kleinen Teil des Investitionsvolumens in die 16 Staaten aus. In Ungarn, das sich als „Flaggschiff der Kooperation zwischen China und Mitteleuropa“ bezeichnet, stammten 2016 nur 2,4 Prozent des ausländischen Kapitals aus China. Rund zwei Drittel kamen laut OECD aus EU-Staaten, 15,3 Prozent aus den USA. In Polen und Tschechien machten chinesische Investitionen 2017 nicht einmal ein Prozent der Gesamtmasse aus. Die chinesischen Investitionen, die kommen, sind laut einem Bericht des *European Council on Foreign Relations* häufig Firmenübernahmen und Investitionen in Infrastruktur. Neugründungen, die neue Arbeitsplätze schaffen würden, sind seltener darunter.

Als Handelspartner hat China zwar für die meisten der 16 an Bedeutung gewonnen. Das Reich der Mitte ist die weltweit größte Exportnation, und auch die 16 importieren kräftig. Als Druckmittel taugt das allerdings nur bedingt. Zum einen machten Importe aus China in den meisten Staaten nur einen relativ geringen Prozentsatz aus. In Ungarn waren es 2017 laut Daten der Weltbank 5 Prozent; Spitzenreiter war Tschechien mit knapp 13 Prozent. Zum anderen importierten die 16 vor allem Konsumgüter, Elektronik und Maschinenteile – also nichts, was so schwer zu ersetzen wäre wie etwa seltene Rohstoffe. Auch als Exportmarkt ist China in keinem der 16 Staaten dominant. Für Ungarn stand China 2018 laut Daten des Internationalen Währungsfonds nur an zwanzigster Stelle der Abnehmer. Unter die Top Ten schaffte der asiatische Staat es nur in Albanien, Bulgarien und Montenegro. Zum Teil sind daran chinesische Restriktionen schuld. Polen etwa versucht seit Jahren, den Zugang für seine landwirtschaftlichen Produkte zum chinesischen Markt zu verbessern.

Entsprechend groß ist die Unzufriedenheit in manchen der 16 Hauptstädte. Beim Gipfel in Sofia fehlten denn auch zwei Staatsoberhäupter: Litauen schickte stattdessen seinen Finanzminister, Polen seinen Vize-Premier. Der litauische Staatschef war entschuldigt – der baltische Staat feierte das hundertjährige Jubiläum seiner Unabhängigkeit. Der polnische Premierminister Mateusz Morawiecki hingegen ging lieber auf das Pilgerevent eines konservativen Radiosenders als sich mit seinem chinesischen Amtskollegen zu treffen. „Polen versuchte, eine Führungsrolle in 16+1 zu spielen“, analysierte im Januar 2019 auch die chinesische *Global Times*, „zog sich aber zurück, als das Format seine Erwartungen enttäuschte.“ Laut Reuters hatten auch die Slowakei und Rumänien im Vorfeld des letzten Gipfels Unmut bekundet. In der Slowakei gebe es derzeit überhaupt keine großen Investitionen, und in Rumänien hätte der Bau zweier Atomreaktoren seit 2015 keine Fortschritte gemacht.

Auch mit politischem Einfluss ist es daher nicht überall weit her. Während Ungarn nach dem Gerichtsverfahren um Pekings Gebietsansprüche im Südchinesischen Meer ein stärkeres Statement der EU verhinderte, dementierte Polen entsprechende Äußerungen. Als der UN-Menschenrechtsrat im November 2018 seine periodische Einschätzung zur chinesischen Menschenrechtssituation abgab, erkundigte Estland sich nach Internetzensur und Uiguren. Auch der tschechische Fall ist interessant. Sowohl die Opposition als auch große Teile der Bevölkerung sind nämlich deutlich weniger chinabegeistert als Präsident Zeman. In einer Umfrage des *International Republican Institute* von 2017 etwa sprach sich nur ein knappes Viertel der Befragten für enge Beziehungen zu China aus. 36 Prozent waren dagegen, genauso viele hatten keine klare Meinung. Die Proportionen decken sich mit älteren Umfragen von *Pew Research*. Im Dezember 2018 warnte der tschechische Geheimdienst vor Spionagegefahren durch Huawei-Handys. Premierminister Andrej Babiš verbot Regierungsangestellten daraufhin, die Geräte zu verwenden. Kurz darauf, am 23. Dezember, wurde er zu einem Gespräch in die chinesische Botschaft eingeladen. Von chinesischer Seite hieß es hinterher, er habe eine Kehrtwende hingelegt: Das Verbot sei eine „hastige Entscheidung“ gewesen, ausgelöst durch „irreführende Warnungen“. In den sozialen Medien brach ein Sturm aus; Oppositionspolitiker sprangen auf den Zug. Wenige Tage später gab es ein neues Statement: „Ich weiß nicht, wovon der chinesische Botschafter spricht“, so Babiš, die Warnung des Geheimdiensts würde „sehr ernst“ genommen. 16+1 ist also kein Block, den China politisch nach Belieben formen könnte.

## Politisches Kalkül und Schuldenfallen

Das alles ändert nichts daran, dass Ungarn 2016 chinesische Interessen vertrat. Oder daran, dass Slowenien vergangenen Herbst zwar ebenfalls im UN-Menschenrechtsrat saß, im Gegensatz zu Estland aber nur harmlose Fragen stellte. Griechenland, wo das chinesische Staatsunternehmen COSCO den Hafen Piräus pachtet, blockierte 2017 ein EU-Statement zu chinesischen Menschenrechtsverletzungen. Es gibt ihn also, den chinesischen Einfluss in Europa.

Investitionen spielen dabei sicherlich eine Rolle. Wer in Konkurrenz um Gelder steht, wird sich zweimal überlegen, ob es wirklich eine gute Idee ist, China zu kritisieren. Wie weit man China dabei entgegenkommen möchte, ist eine politische Entscheidung – und eine, vor der nicht nur die 16 ost- und mitteleuropäischen Staaten stehen. Je nötiger gerade Kapital gebraucht wird, desto eher kann China seinen Einfluss geltend machen. Und je mehr sich ein Staat ohnehin bereits von Brüssel entfernt hat, desto verlockender mag es scheinen, die China-Karte zu schwenken.

Unter den 16 Staaten ist am ehesten Montenegro gefährdet, sich in chinesische Abhängigkeit zu begeben. 2014 begann die *China Road and Bridge Corporation* dort mit dem Bau einer Autobahn vom Küstenort Bar nach Boljare an der serbischen Grenze. Für das erste, schwierigste Teilstück stellte die chinesische Exim-Bank einen Kredit über 809 Millionen Euro. Laut einer Schätzung des Internationalen Währungsfonds wird die Staatsverschuldung damit dieses Jahr auf 78 Prozent des montenegrinischen Bruttoinlandsprodukts steigen, statt, wie ohne die Autobahn, auf rund 60 Prozent zu sinken. Wenn das Teilstück dieses Jahr fertig wird, fehlen noch die restlichen drei Viertel der Strecke für weitere rund 1,2 Milliarden Dollar. Zum Vergleich: Montenegro hatte 2018 ein Bruttoinlandsprodukt von rund 5,4 Milliarden Dollar. Von einer erneuten Schuldenaufnahme rät der IMF ab, und auch die montenegrinische Regierung ist wenig angetan von dem Gedanken. Stattdessen unterzeichnete sie im März 2018 ein *Memorandum of Understanding*, laut dem die Autobahn als *Public Private Partnership* mit CRBC vollendet werden soll. Damit das funktioniert, könnten aber teure Garantien seitens der Regierung fällig werden. Die Schuldenfalle könnte zuschnappen.

Während also 16+1 nicht dazu führt, dass ein chinafreundlicher Block im Osten des Kontinents entsteht, könnten einzelne Mitglieder des Formats durchaus in eine bilaterale Abhängigkeit geraten. Die Gefahr beschränkt sich dabei nicht nur auf die 16. Auch in Südeuropa sind chinafreundliche Stimmen laut geworden.

## Europas Antwort

Europa muss darauf geschlossen reagieren. Was man dabei nicht vergessen sollte: Nicht alle chinesischen Investitionen sind schlecht. Ohne ausreichende Infrastruktur ist es schwer, die Wirtschaft zum Wachsen zu bringen. Problematisch wird es erst, wenn durch Investitionen Abhängigkeiten entstehen oder durch den Wettbewerb darum die gemeinsame Positionierung gegenüber China erschwert wird. Erste Instrumente, dem chinesischen Aktivismus auf EU-Ebene zu begegnen, gibt es bereits.

Im September 2018 veröffentlichte die EU-Kommission ihre neue Konnektivitätsstrategie. Darin steht, dass, da der Bedarf an neuer Infrastruktur in den Mitgliedsstaaten weiterhin hoch sei, sich die EU stärker an deren Bereitstellung beteiligen werde. Dabei solle Wert auf Nachhaltigkeit und Transparenz gelegt werden. Verstärktes europäisches Engagement im Infrastrukturbereich ist zunächst positiv, da jede Konkurrenz die Notwendigkeit verringert, sich auf China zu stützen. Zur Finanzierung steht in dem Dokument allerdings vor allem, sie sei „innovativ“. Zusätzliche Gelder werden an keiner Stelle erwähnt, stattdessen sollen „private und öffentliche Investitionen“ gefördert werden. Als wie wirkungsvoll die Strategie sich erweisen wird, ist daher noch nicht abzusehen. Dazu kommt, dass China in manchen Staaten gerade deshalb als attraktiver Geldgeber gilt, weil es sich nicht mit Transparenz oder Nachhaltigkeit aufhält. Prinzipiell geht die Strategie aber in die richtige Richtung: Wenn China sich nicht einkaufen soll, muss es Alternativen geben.

Auch die Kontrolle ausländischer Investitionen wird auf EU-Ebene vorangetrieben. Im November 2018 einigten sich Vertreter des EU-Parlaments, die Kommission und die Mitgliedsstaaten auf einen neuen Prüfmechanismus, der im April durch das EU-Parlament beschlossen werden soll. Wenn Staaten ihre Sicherheitsinteressen durch ein Investitionsvorhaben gefährdet sehen, kann die Kommission nun eine rechtlich nicht bindende Einschätzung dazu abgeben. Auch andere Mitgliedsstaaten können in diesem Fall Kommentare einbringen. Wenn sie ihre eigene Sicherheit bedroht sehen, sind auch Kommentare möglich, ohne dass bereits ein Kontrollvorgang gestartet worden wäre. Verbieten kann die Kommission ein Investitionsvorhaben zwar nicht. Aber auch hier gilt: Es ist ein Schritt und man wird sehen, wo die Reise hinführt.

Europa hat also keinen Grund, wegen 16+1 in Hysterie zu verfallen. Das Format ist kein Trojanisches Pferd, zumindest kein voll besetztes. Zudem existieren auf europäischer Ebene bereits Bestrebungen, gemeinsame Antworten auf chinesische Einflussbemühungen zu finden. Solche gemeinsamen Antworten sind dringend nötig. Die Versuchung, sich durch politische Zugeständnisse als guter Wirtschaftspartner zu positionieren, wird bis auf weiteres nicht verschwinden.

*Katharina Münster war studienbegleitend im Bereich Kommunikation der Bundesakademie für Sicherheitspolitik tätig. Sie absolviert ein Masterstudium der Internationalen Beziehungen an der Freien Universität Berlin, der Humboldt-Universität Berlin und der Universität Potsdam. Die Autorin gibt ihre persönliche Meinung wieder.*