

Autoritär und informell

Zwei BRI-Gesichter Chinas in Südasiens

Matt Ferchen

Viele Analysen des chinesischen Entwicklungsmodells konzentrieren sich auf wirtschaftliches Wachstum. Mit der Ausweitung von Chinas globaler Rolle sollten aber auch andere Aspekte in den Blick genommen werden, meint der Autor. Sein Text stellt eine Art Einführung zum historischen und konzeptionellen Rahmen der chinesischen *Belt and Road Initiative* (BRI) dar. Die konkreten Beispiele zu den Überlegungen folgen in den anschließenden Texten zum Schwerpunkt.

Die Debatten in China um die Rolle des Staates bei der Steuerung der wirtschaftlichen Entwicklung reichen weit vor die Zeit der BRI-Planungen. In China selbst blieben die Diskussionen unabgeschlossen, inwieweit die interne rasante wirtschaftliche Entwicklung seit den 1980er-Jahren am besten durch staatlich gelenkte Politik oder durch nicht-staatliche Kräfte wie Märkte und Unternehmer/-innen zu erklären sei. Die Debatten um die Lösung der weltweiten Finanzkrise 2008/2009 nahmen diese Frage wieder auf. Sie schlagen sich bis heute in der Wahrnehmung und Einschätzung der BRI-Projekte in Süd- und Südostasien nieder.

Wirtschaft, Wachstum, autoritärer Staat

In den Jahren vor der Ankündigung der BRI im Jahr 2013 konzentrierten sich die meisten Diskussionen über das chinesische Entwicklungsmodell auf die Erfahrungen mit der wirtschaftlichen Entwicklung im eigenen Land. Der damals noch weitgehend theoretisch gedachte Beitrag Chinas für andere Länder des globalen Südens wurde im Wesentlichen in den Bereichen Handel, Investitionen und Finanzbeziehungen zu Ländern in Afrika, Lateinamerika sowie Süd- und Südostasien veranschlagt.¹

Begriffe wie „Staatskapitalismus“ und „autoritärer Kapitalismus“ prägten das Verständnis über Chinas wachsende Rolle als Partner im Sinne eines attraktiven wirtschaftlichen wie auch politischen Akteurs auf der globalen Bühne.² „Autoritär“ und „Kapitalismus“ verwiesen auf die systemischen Komponenten der Wirtschaft (Wachstum) sowie der spezifischen Form politischer Steuerung. Von Anfang an waren Rhetorik und Politik, die chinesische Offizielle zur Unterstützung der BRI einsetzten, staatlich gelenkt.

Es handelt sich um die prototypischen und zunehmend gut beschriebenen, staatlich basierten Komponenten der BRI. Dazu gehören die Kreditvergabe durch chinesische Staatsbanken für Transport- und Energieprojekte, die oft von chinesischen Staatsbetrieben ausgeführt werden. Dies ist die häufig anzutreffende Version des Staatskapitalismus, der die Wahrnehmung des BRI-Modells mit großen Infrastrukturprojekten unter chinesischer Führung dominiert. In der Tat ist es auch ein bedeutsamer Teil der Realisierung dieser Projekte.

In dieser Konstellation lässt die Beteiligung chinesischer Staatsbanken und staatlicher Unternehmen wenig Raum für nicht-chinesische Firmen, um bei der Projektfinanzierung oder bei der Ausführung konkurrieren zu können –

ganz zu schweigen von Situationen, in denen eine Infrastrukturerweiterung von Staat zu Staat verabredet wurde. Unabhängig von der konkreten Ausgestaltung eines BRI-Vorhabens spielen chinesische, staatlich steuerbare Banken und Staatsunternehmen eine wichtige Rolle.

Eine weitere Beobachtung lässt sich bei der BRI-Unterstützung für Transport- und Energieprojekte machen: oft ist ein laxer Umgang mit Umwelt- und Arbeitsstandards anzutreffen.³ Das bedeutet wiederum nicht, dass eine solche Konstellation bei den BRI-Beteiligten per se zum Ausschluss führen würde. Umgekehrt lässt sich mit Blick auf Süd- und Südostasien zeigen, dass die staatlich gelenkten Formen der Entwicklung, insbesondere im Rahmen der BRI-bezogenen Infrastrukturerweiterungen, auf große Erwartungen bei den Partnerländern stoßen und negative Effekte, wie die angedeuteten, in Kauf genommen oder verschwiegen werden.

Zum Zeitpunkt der Einführung der BRI gab es also – ausgehend von den Erfahrungen Chinas – eine Reihe etablierter Grundgedanken und ebenso kritischer Anmerkungen zu den Stärken und Schwächen, Vorteilen und Gefahren von Chinas staatlich geführter Version der wirtschaftlichen Entwicklung. Mit der Etablierung der



Transportwege sind das A und O der Politik nicht nur in Südasiens

Bild: Reassembling Visions, flickr (CC BY-NC 2.0)

BRI wurden solche Konzepte auf die BRI selbst aufgepfropft, die entsprechend die Umsetzung vorbestimmen. Vor einem Jahrzehnt hielten chinesische Offizielle sich noch zurück, wenn es darum ging, ein staatliches, chinesisches Entwicklungsmodell als Teil der chinesischen Außenpolitik zu propagieren.⁴ Mittlerweile beruht ein Großteil der öffentlichen Diplomatie zur BRI auf der impliziten oder expliziten Behauptung, dass Chinaseigener, staatlich geführter Aufbau von Infrastruktur ein Modell für die Entwicklungsförderung in den BRI-Partnerländern abgibt.

Informelle Aspekte

Ein anderer, oft weniger beachteter, aber nichtsdestotrotz ebenso entscheidender Aspekt des chinesischen Modells ist seine informelle Dimension. Die vereinseitigten Debatten um Staat oder Markt beim chinesischen Entwicklungsmodell haben immer schon die Rolle der informellen Akteure und Verhaltensweisen außer Acht gelassen: von Straßenhändlern über gefälschte Kleidungsstücke und Pharmazeutika bis zu Glücksspielen und speku-

lativen Immobilieninvestitionen. Tatsächlich schuf die Bereitschaft vieler Markt- und Staatsakteure, die Regeln und Vorschriften zu ignorieren, zu beugen oder darüber zu verhandeln, enorme Möglichkeiten für Verhaltensweisen und Aktivitäten, die in Chinas Binnenwirtschaft seit langem weit verbreitet sind.

Auch bei BRI-Vorhaben lässt sich beobachten, dass kleine, oft nicht-staatliche Unternehmen – reale Unternehmer/-innen und manchmal auch Kriminelle – sich an Handels-, Investitions- und anderen spekulativen Unternehmungen beteiligen, die sich an der Grenze zwischen legal und illegal bewegen. Es gibt eine Vielzahl von Akteuren, die BRI im informellen Bereich nutzen oder sich aneignen, um einen materiellen Gewinn zu erzielen oder Loyalität gegenüber Entscheidungsträger(inne)n zu signalisieren. Keine Frage, dass solche informellen oder gar illegalen Unternehmungen Komplikationen für die BRI in den Gastländern und ebenso für China selbst herbeiführen.

In den BRI-Partnerländern interagieren zahlreiche Akteure, darunter Regierungsbeamte, Unternehmen und zivilgesellschaftliche Organisationen. Sie sind mit beiden Gesichtern des chinesischen Modells konfrontiert. Für diese Akteure ist es oft eine große Herausforderung, allein schon das Verhalten ihrer chinesischen Partner zu verstehen, geschweige denn zu regulieren oder zu verändern.

Dies alles befördert schon früher geäußerte Bedenken, dass das BRI-Projekt ein Vehikel für Chinas politikmerkantilistischen Ansatz im In- und Ausland ist.⁵ Auf einer geopolitischen Ebene gewinnt die Kritik an der BRI an Zugkraft, es handele sich um ein Projekt, bei dem China unter dem Deckmantel von Entwicklung und Handel versucht, politischen und strategischen Einfluss auf seine süd- und südostasiatischen Nachbarn und andere BRI-Teilnehmende aufzubauen und auszuüben.⁶

Aus dem Englischen übersetzt
und bearbeitet von Theodor Rathgeber

Zum Autor



Matt Ferchen war unter anderem von 2008 bis 2017 Fakultätsmitglied in der Abteilung für Internationale Beziehungen an der Tsinghua-Universität und koordiniert seit

2020 die Forschung im Bereich Internationale Beziehungen am *Mercator Institute for China Studies* (MERICS).

Texthinweis

Der umfangreichere Originaltext erschien unter dem Titel „The Two Faces of the China Model“ in: Florian Schneider (Hg.): *Global Perspectives on China's Belt and Road Initiative: Asserting Agency through Regional Connectivity*. Amsterdam University Press, 2021, S. 245-264. Die Verwendung einzelner Passagen aus der Einleitung erfolgte in Absprache mit dem Autor.

Endnoten

- ¹ Joshua Eisenman, Eric Heginbotham (Hg.): *China Steps Out: Beijing's Major Power Engagement with the Developing World*. Routledge, New York, 2018.
- ² Ian Bremmer: State Capitalism Comes of Age: The End of the Free Market? In: *Foreign Affairs*, Vol. 88, Nr. 3 (Mai/Juni) 2009, S. 40-55.
- ³ Sagatom Saha: China's Belt and Road Plan Is Destroying the World. In: *National Interest*. 22. August 2019, <https://nationalinterest.org/feature/chinas-belt-and-road-plan-destroying-world-74166>.
- ⁴ Matt Ferchen: Whose China Model Is It Anyway? The Contentious Search for Consensus. In: *Review of International Political Economy*, 20(2), 2013, S. 390-420.
- ⁵ Aaron L. Friedberg: Competing with China, in: *Survival*, 60(3), 2018, S. 7-64.
- ⁶ Matt Ferchen: China, Geoeconomics, and the Problem of Leaderless Thought, in: *China-US Focus*, 29. August 2017, <https://www.chinausfocus.com/#nance-economy/china-geoeconomics-and-the-problem-of-leaderless-thought>.