

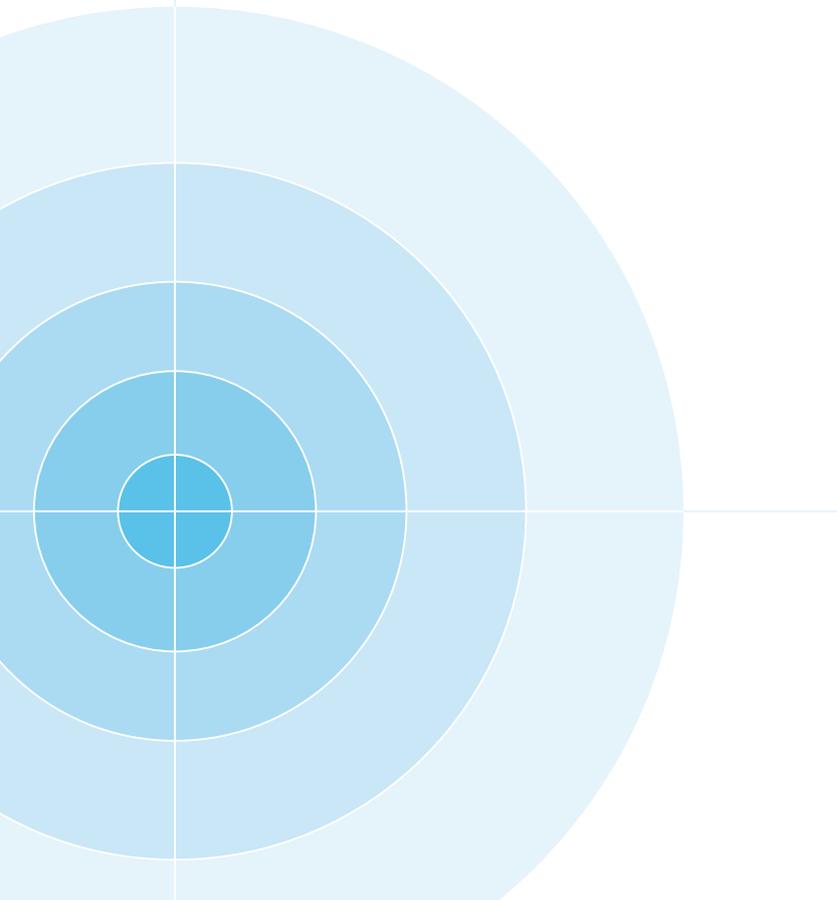
# aktuelle analysen

## 68

Luba von Hauff

# CHINAS SEIDENSTRASSEN- INITIATIVE UND DIE EU

CHINA'S SILK ROAD INITIATIVE AND  
THE EUROPEAN UNION



Luba von Hauff

# CHINAS SEIDENSTRASSEN- INITIATIVE UND DIE EU

AUSSICHTEN FÜR DIE ZUKUNFT

CHINA'S SILK ROAD INITIATIVE  
AND THE EUROPEAN UNION

PROSPECTS FOR THE FUTURE

## Impressum

ISBN	978-3-88795-557-1
Herausgeber	Copyright 2018, Hanns-Seidel-Stiftung e.V., München Lazarettstraße 33, 80636 München, Tel. +49 (0)89 / 1258-0 E-Mail: info@hss.de, Online: www.hss.de
Vorsitzende	Prof. Ursula Männle, Staatsministerin a.D.
Generalsekretär	Dr. Peter Witterauf
Autorin	Dr. Luba von Hauff
Redaktion	Barbara Fürbeth M.A. (Redaktionsleiterin) Susanne Berke, Dipl.-Bibl. (Redakteurin) Marion Steib (Redaktionsassistentin)
V.i.S.d.P.	Thomas Reiner
Titelgestaltung	Formidee München
Druck	Hanns-Seidel-Stiftung e.V., Hausdruckerei, München

**Hinweis** Die Abgabe dieser Publikation erfolgt kostenfrei im Rahmen der Stiftungsarbeit der Hanns-Seidel-Stiftung e.V. Ein Verkauf oder eine sonstige gewerbliche Nutzung der von der Hanns-Seidel-Stiftung herausgegebenen Medien ist nicht gestattet. Weitere Exemplare können über die Hanns-Seidel-Stiftung, Lazarettstraße 33, 80636 München, E-Mail: publikationen@hss.de bezogen werden.

Zur besseren Lesbarkeit der Texte wird auf die gleichzeitige Verwendung männlicher und weiblicher Sprachformen verzichtet. Sämtliche Personenbezeichnungen gelten gleichermaßen für beiderlei Geschlecht.

Alle Rechte, insbesondere das Recht der Vervielfältigung, Verbreitung sowie Übersetzung, vorbehalten. Kein Teil dieses Werkes darf in irgendeiner Form (durch Fotokopie, Mikrofilm oder ein anderes Verfahren) ohne schriftliche Genehmigung der Hanns-Seidel-Stiftung e.V. reproduziert oder unter Verwendung elektronischer Systeme verarbeitet, vervielfältigt oder verbreitet werden. Davon ausgenommen sind Teile, die als Creative Commons gekennzeichnet sind. Das Copyright für diese Publikation liegt bei der Hanns-Seidel-Stiftung e.V. Namentlich gekennzeichnete redaktionelle Beiträge geben nicht unbedingt die Meinung des Herausgebers wieder.

# Inhaltsverzeichnis

## **Chinas Seidenstraßeninitiative und die EU**

Aussichten für die Zukunft

<b>Zusammenfassung</b> .....	5
------------------------------	---

## **Chinas Seidenstraßeninitiative und die EU**

Aussichten für die Zukunft

<b>Einleitung</b> .....	9
-------------------------	---

<b>1. Die Seidenstraßeninitiative</b> .....	10
---	----

1.1 Der historische Kontext .....	10
-----------------------------------	----

1.2 Die wirtschaftliche Dimension .....	11
---	----

Warum Europa? .....	13
---------------------	----

1.3 Die politische Dimension .....	15
------------------------------------	----

<b>2. Die Seidenstraßeninitiative in der Europäischen Union: Herausforderung oder Chance?</b> .....	18
---	----

<b>Politische Handlungsempfehlungen</b> .....	21
---	----

<b>Anmerkungen</b> .....	23
--------------------------	----

## **China's Silk Road Initiative and the European Union** Prospects for the Future

<b>Summary</b> .....	27
----------------------	----

## **China's Silk Road Initiative and the European Union** Prospects for the Future

<b>Introduction</b> .....	31
<b>1. The Belt and Road Initiative</b> .....	32
1.1 The Historical Context .....	32
1.2 The Economic Dimension .....	33
Why Europe? .....	34
1.3 The Political Dimension .....	37
<b>2. The Belt and Road Initiative in the European Union: Challenge or Opportunity?</b> .....	39
<b>Recommendations for Action</b> .....	42
<b>Notes</b> .....	43

# Chinas Seidenstraßeninitiative und die EU

Aussichten für die Zukunft

## Zusammenfassung

Im Jahr 2013 hat Peking ein außenpolitisches Projekt von bisher ungekanntem Ausmaß angestoßen – die neue Seidenstraßeninitiative, die sich über den nördlich gelegenen Landweg, genannt „Silk Road Economic Belt“ und den südlich gelegenen Seeweg, genannt „21<sup>st</sup> Century Maritime Silk Road“, erstreckt. Heute eher als „Belt and Road Initiative“ (BRI) bekannt, stellt sie ein bedeutendes, von Peking geführtes und auf China ausgerichtetes Unterfangen dar, das dazu dient, die Konnektivität innerhalb Asiens sowie zwischen der Volksrepublik und den Staaten Eurasiens, Afrikas und insbesondere auch Europas zu verbessern. Die Idee ist, umfassende infrastrukturelle, verkehrstechnische, wirtschaftliche, politische und kulturelle Verbindungen aufzubauen und Netzwerke zwischen den Kontinenten zu schaffen, die, laut Peking, für eine „offene, integrative und ausgewogene Architektur der regionalen wirtschaftlichen Zusammenarbeit zum Nutzen aller“ stehen.<sup>1</sup>

Diese Studie zeigt, dass die Belt and Road Initiative im Wesentlichen ein Projekt ist, das von Pekings innerstaatlicher Notwendigkeit geprägt ist, die Modernisierung und Umstrukturierung der Wirtschaft voranzutreiben, um so die soziale Stabilität zu wahren und die weitere Herrschaft der Kommunistischen Partei zu legitimieren. Um diese Ziele zu erreichen, konzentriert sich die BRI auf die Förderung strategisch bedeutender Handelsbeziehungen, während sie gleichzeitig einen Entwicklungsansatz vorantreibt, der als normative Alternative zum etablierten liberalen Modell der demokratischen Regierungsführung des Westens verstanden werden kann.

So bewirbt die BRI Prinzipien wie „politische Selbstbestimmung“, „Nichteinmischung“ und „Respekt“ und spricht damit jene Nationen an, die sich in ihren außenpolitischen Beziehungen entweder benachteiligt oder nicht ausreichend respektiert fühlen. Insgesamt ist das übergeordnete Ziel der Initiative, eine konsolidierte multipolare Weltordnung zu befördern, in der China zusammen mit anderen internationalen Mächten eine wichtige Rolle spielt und unangefochtene Souveränität genießen kann.

In dieser Hinsicht stellt die Europäische Union einen wichtigen Partner dar. In der Tat hat Peking Europa bewusst am anderen Ende der Initiative angesiedelt und sieht sowohl den Belt also auch die Road als das „entscheidende Bindeglied“ zwischen China und der EU an. Zum einen entspricht dies der ökonomischen Logik, da die EU aufgrund ihrer wirtschaftlichen Vielfalt für die Modernisierungsambitionen der Volksrepublik von großer Bedeutung ist: Die fortgeschrittenen Volkswirtschaften im Westen sind eine Quelle herausragender

Forschung und Innovation in Hightech-Branchen, zu denen Peking dringend Zugang und Zukäufe sucht. Die elf mittel- und osteuropäischen Staaten der Union halten hingegen ausgeprägte Infrastrukturentwicklungschancen bereit, sind aber auch in den produktionsintensiven Fertigungsbereichen stark, und bieten somit verschiedene Transfermöglichkeiten für Chinas Überkapazitäten an. Nicht zuletzt eröffnen sich in Europas Süden, insbesondere in Griechenland, aufgrund der durch die globale Finanzkrise erstandenen Notlage wertvolle Möglichkeiten für strategische Infrastrukturinvestitionen. Zusammengefasst deckt die Wirtschaftsstruktur der EU viele der Modernisierungsbedürfnisse Chinas ab, weshalb ihren Mitgliedern, insbesondere den mittel-, ost- und südeuropäischen Staaten, im Rahmen der BRI eine besondere Bedeutung zukommt.

Zum anderen stellt das derzeit politisch gespaltene Europa auch einen geeigneten Nährboden für die Erprobung normativer Alternativen dar. Auch hier haben sich die zwölf offiziellen BRI-Teilnehmer der EU (die MOE-Staaten und Griechenland) als Länderschwerpunkte herauskristallisiert. Denn dies sind Staaten, die in den letzten Jahren nicht nur nach alternativen Quellen für ausländische Direktinvestitionen gesucht haben, sondern auch (zum Teil) von europäischen Institutionen und Politikern aufgrund innenpolitischer Entwicklungen regelmäßig kritisiert wurden. Es sind also Staaten, deren Beziehungen zu den Institutionen der EU sich in den letzten Jahren kontinuierlich verschlechtert haben. Die daraus entstandenen Trennlinien haben die normativ-politische Attraktivität der EU erheblich geschwächt und gleichzeitig die Empfänglichkeit dieser Länder für neue, alternative Pfade zu „Entwicklung und Wohlstand“ erhöht.

Vor diesem Hintergrund diskutiert die vorliegende Studie die Auswirkungen des wirtschaftlichen und politischen Engagements Chinas in Mittel- und Osteuropa sowie in Griechenland. Dabei liegt der besondere Fokus auf der Frage, wie dieses Engagement mit der verstärkten Investitionsaktivität Pekings im Westen der EU zusammenhängt und wie die EU auf die BRI reagieren kann, ohne ihre Grundsätze und ihre liberale politische Identität zu gefährden. Kurzum, diese Analyse legt den Schwerpunkt auf die Herausforderungen und Chancen des chinesischen Engagements in der EU.

Die Analyse zeigt auf, dass der wirtschaftliche und politische „Vorstoß“ Pekings in die Peripherie der Europäischen Union zunächst bedrohlich erscheinen mag. Allerdings zeigt eine nüchterne Einschätzung des chinesischen Engagements auch, dass die BRI erhebliche Chancen eröffnet – sowohl im wirtschaftlichen als auch im politischen Bereich.

Die Konfrontation mit der BRI stellt für die EU eine Chance im doppelten Sinne dar: Zum einen zwingt sie die EU, sich mit der Frage auseinanderzusetzen, wie sie die liberale demokratische Kultur der Union in der heutigen multipolarisierten Welt bewahren und weiterentwickeln kann. Zum anderen zeigt sie auf, dass die neuen und häufig strukturschwächeren Mitgliedsstaaten in diese Bemühungen dringend einbezogen werden müssen. Anders

ausgedrückt: Anstatt die eigene normativ-politische Attraktivität (sowohl innerhalb, als auch außerhalb der Union) für selbstverständlich zu halten, zwingt die politische Präsenz Pekings die EU dazu, die (normative) Machtverschiebung auf internationaler Ebene anzuerkennen und sich entsprechend damit auseinanderzusetzen. Und sie ist eine Erinnerung daran, dass die Empfänglichkeit für normative Alternativen nur in einem von internen Konflikten und Trennungslinien geprägten Rahmen entsteht.

Letztendlich wird in diesem Artikel dargelegt, dass mit der zunehmenden Verankerung Pekings in der EU die Aufrechterhaltung einer liberalen politischen Kultur und Identität eine Frage der individuellen Entscheidung eines jeden Mitgliedstaates sein wird – und nicht, wie bisher, eine scheinbare Selbstverständlichkeit darstellt. Deshalb wäre die EU in Zukunft gut beraten, ihre sogenannte Peripherie gut einzubinden, um so den liberalen Kern – und die Union als Ganzes – zu festigen.

### **Anmerkung**

- <sup>1</sup> National Development and Reform Commission (2015): Visions and Actions on Jointly Building Silk Road Economic Belt and 21-Century Maritime Silk Road, National Development and Reform Commission, Beijing.



# Chinas Seidenstraßeninitiative und die EU

Aussichten für die Zukunft

## Einleitung

In den vergangenen fünfzehn Jahren hat sich die ehemals unipolare, westlich dominierte Weltordnung mehr und mehr in Richtung Multipolarität entwickelt, was nicht zuletzt mit dem Aufstieg Chinas zusammenhängt. Tatsächlich ist diese „autoritäre Großmacht“, wie Azar Gat sie bereits 2007 nannte, heute zu einem zentralen politischen und wirtschaftlichen Akteur auf der Weltbühne geworden – es ist die zweitgrößte Volkswirtschaft der Welt, ein Handelsgigant, eine bedeutende Quelle ausländischer Direktinvestitionen und internationaler Entwicklungshilfe, ein Motor für länderübergreifende Infrastrukturprojekte von globaler Größenordnung, und nicht zuletzt ein Pionier in aufstrebenden Wirtschaftszweigen wie künstlicher Intelligenz und Robotik. An China führt heute auf der internationalen Bühne also kein Weg mehr vorbei – weder in wirtschaftlicher, noch in entwicklungspolitischer, umweltpolitischer oder wissenschaftlicher Hinsicht, und auch nicht aus normativ-politischer Perspektive.

Im Jahr 2013 brachte Peking zur Untermauerung seines neu erreichten internationalen Status ein außenpolitisches Projekt bis dahin ungekannten Ausmaßes auf den Weg – den Silk Road Economic Belt und die 21<sup>st</sup> Century Maritime Silk Road. Unter Führung Pekings und ausgerichtet auf China soll dieses enorme Projekt, heute als Belt and Road Initiative (BRI) oder, zu Deutsch, die neue Seidenstraßeninitiative, bekannt, die Verflechtungen innerhalb Asiens stärken sowie die Anbindung der Volksrepublik an die Länder Eurasiens, Afrikas und schließlich auch Europas verbessern. Dahinter steckt die Absicht, umfassende und Kontinente übergreifende Netzwerke in Bereichen wie Infrastruktur, Verkehr, Wirtschaft, Politik und Kultur voranzutreiben, und so, aus Sicht Pekings, eine „offene, inklusive und ausgewogene regionale Architektur der wirtschaftlichen Zusammenarbeit zum Wohle aller“ zu erschaffen.<sup>1</sup>

Mit mehr als 80 beteiligten Ländern, die insgesamt mehr als 30 % des weltweiten BIP generieren, 62 % der Weltbevölkerung ausmachen und über 75 % der aktuell bekannten globalen Energiereserven verfügen, ist die BRI zum Symbol einer neuen und nicht-westlich geführten Globalisierungswelle geworden, die von manchen Beobachtern als moderner „chinesischer Marshall-Plan“, von anderen als Pekings Strategie zur „Schaffung eines ganz und gar neuen Systems der Weltordnungspolitik [...] aus chinesischer Perspektive“ bezeichnet wurde.<sup>2</sup>

Hierbei wird die Europäische Union als wichtiger Partner angesehen. Peking hat Europa sogar bewusst ans „andere Ende“ der Initiative gesetzt, um die BRI zu einer „zentralen Verbindung“ zwischen China und der EU – „den beiden großen Zivilisationen und zwei

riesigen Märkten“ – zu machen.<sup>3</sup> Entsprechend hat Peking in den letzten Jahren sein Augenmerk auf fast alle EU-Mitgliedstaaten gerichtet, entweder direkt im Rahmen der BRI (hier vornehmlich die mittel- und osteuropäischen Länder sowie Griechenland) oder durch chinesische ausländische Direktinvestitionen (ADI), welche auf die strategischen Branchen in den großen Volkswirtschaften der Europäischen Union abzielen. Dieses Engagement war – und ist immer noch – eine rasante und weitreichende Entwicklung, die Europa vor neue Aufgaben stellt. Tatsächlich müssen sich nun politische Entscheidungsträger, Wirtschaftsvertreter und Experten in Brüssel wie auch in den Hauptstädten der (westlichen) EU-Mitgliedstaaten mit den Hintergründen, die hinter dem europäischen Fokus Pekings stecken, auseinandersetzen – genauso wie mit den Folgen des chinesischen Engagements.

Wie wird sich Chinas politisches und wirtschaftliches Engagement auf Europas östliche und südliche Regionen auswirken? In welchem Zusammenhang steht diese Entwicklung mit Pekings Investitionen in den westlichen EU-Ländern? Wie kann die EU auf Peking reagieren, es konstruktiv einbinden und gleichzeitig den eigenen Grundsätzen und der liberalen politischen Identität treu bleiben? Die vorliegende Studie zielt darauf ab, diese Fragestellungen zu erörtern, die Rationale hinter dem verstärkten Engagement Chinas in der Europäischen Union zu beleuchten und, anschließend, die daraus entstehenden Herausforderungen und Chancen für die EU herauszuarbeiten. Nicht zuletzt ist das Ziel, Wege für ein konstruktives Miteinander der beiden Weltmächte aufzuzeigen und Handlungsempfehlungen, die einer soliden, zukunftsfähigen Partnerschaft zwischen der EU und China dienen würden, zu formulieren.

## **1. Die Seidenstraßeninitiative**

### **1.1 Der historische Kontext**

Der Charakter der Belt and Road Initiative ist von Chinas eigener entwicklungspolitischer Erfahrung stark geprägt. Diese wiederum ist eng mit der kolonialen Vergangenheit Pekings (1838-1949), auch bekannt als „Jahrhundert der Demütigung“, verbunden. Zu jener Zeit kamen der verhältnismäßige wirtschaftliche Rückstand und die militärische Schwäche des Kaiserreichs zutage, welche es den imperialistischen Mächten des 19. Jahrhunderts ermöglichten, nicht nur die Souveränität und territoriale Integrität des Kaiserreichs schwer zu beschädigen, sondern auch Pekings internationalen (sich selbst zugeschriebenen) Status einer „großen Zivilisation“. Pekings Selbstbild als das Zentrum der zivilisierten Welt musste der Realität einer fremdbestimmten, bürgerkriegsgeschundenen Halbkolonie der industrialisierten, technisch fortgeschrittenen und militärisch starken europäischen Mächte und Japans weichen. Diese Erfahrung hat die Sichtweise des kommunistischen China auf die nationale Entwicklung und die internationalen Beziehungen auf zweierlei Weise geprägt.

Zum einen hat diese Erfahrung, insbesondere seit Deng Xiaoping China im Jahr 1978 auf wirtschaftlichen Reformkurs gebracht hat, zu dem Verständnis geführt, dass die Wiederherstellung der traditionellen Position Chinas als Großmacht im internationalen System und die Aufrechterhaltung der nationalen Sicherheit – also der Souveränität, der territorialen Integrität, der Stabilität von Gesellschaft und Regime – untrennbar mit dem eigenen wirtschaftlichen und technologischen Fortschritt und damit mit der Integration in die liberalen Wirtschaftsstrukturen des internationalen Systems verbunden sind. Zum anderen hat sich der Gedanke durchgesetzt, dass der internationale Status des Landes und die nationale Sicherheit genauso von der Etablierung einer eigenen, nicht-westlichen (d. h. „anti-imperialistischen“) Entwicklungspolitik abhängen – einer Politik, die sich durch politische „Selbstbestimmung“ und die Abkehr von westlicher „Einmischung“ in die eigenen gesellschaftlichen und politischen Gefilde auszeichnet.

Aus diesem Grund hat China in den letzten vier Jahrzehnten eine Entwicklungsstrategie etabliert, die einerseits auf eine Öffnung gegenüber der internationalen Gemeinschaft im wirtschaftlichen Bereich abzielt, andererseits jedoch jeglichem westlich beeinflussten politischen Wandel aus dem Weg zu gehen versucht. Im Jahr 2013 gipfelte diese Strategie in der Belt and Road Initiative, die nicht nur den wirtschaftlichen Entwicklungsdrang Pekings mit dem politischen Bedürfnis nach „Selbstbestimmtheit“ verband, sondern auch das besondere Entwicklungsmodell Chinas in den Rahmen einer sich entwickelnden multipolaren Weltordnung stellte.

## **1.2 Die wirtschaftliche Dimension**

Wirtschaftlich betrachtet ist die BRI ein recht geradliniges Unterfangen: Das Schlüsselkonzept ist „Konnektivität“; die Grundideen dahinter sind die Schaffung neuer und die Verbesserung bestehender Verbindungen in den Bereichen Infrastruktur, Wirtschaft und Finanzen zwischen den asiatischen, afrikanischen und europäischen Ländern. Hierbei stellt der „Gürtel“ (Silk Road Economic Belt) den eurasischen Landweg dar, der China mit Süd- und Zentralasien und von dort mit Ost- und Mitteleuropa verbindet. Die „Straße“ (New Maritime Silk Road) beschreibt hingegen die Verbindung auf dem Seeweg – die Route, die China mit den Ländern Südostasiens, des Nahen Ostens und Nordafrikas sowie letztendlich dem europäischen Mittelmeerraum verbindet.

Die Förderung der Anbindung Chinas an den Rest der Welt entspringt der Logik der fortschreitenden Wirtschaftsreform im eigenen Land, welche auf drei verschiedenen Säulen beruht: Erstens, die Verlegung von traditionellen, arbeitsintensiven Produktionsstätten in die weniger entwickelten westlichen Regionen Chinas; zweitens, der Transfer inländischer Überkapazitäten im Anlagebausektor – insbesondere in den Bereichen Werkzeugmaschinen, Schiffsbau, (Atom-)Energie und Hochgeschwindigkeitsbahnen – sowie in den Sektoren

Infrastrukturentwicklung und -bau, Stahl, Beton, chemische Industrie und Baustoffe ins Ausland; drittens, der „Erwerb von Technologien, Marken, internationalen Vertriebskanälen, innovativen Geschäftsmodellen und umfassender Managementenerfahrung von Spitzenunternehmen der verarbeitenden Industrie“, die Teil der fortgeschrittenen Volkswirtschaften im Westen Europas sind.<sup>4</sup> Insgesamt ist das Ziel, die industrielle Modernisierung der Volksrepublik voranzutreiben, ihre Position in der globalen Wertschöpfungskette zu verbessern und somit „eines der weltweit fortschrittlichsten und wettbewerbsfähigsten Wirtschaftssysteme aufzubauen“.<sup>5</sup>

In dieser Hinsicht kann die Seidenstraßeninitiative als Eckpfeiler für die Umsetzung der internationalen Komponente der nationalen Entwicklungsziele Chinas betrachtet werden, indem sie sich auf fünf Prioritäten der Zusammenarbeit konzentriert: politische Koordination, Vernetzung von Anlagen, uneingeschränkter Handel, Integration der Finanzsysteme sowie zwischenmenschliche Begegnungen.<sup>6</sup> Der Schwerpunkt liegt hier zwar auf der Errichtung einer „harten Infrastruktur“ – d. h. dem Erwerb, Bau und auch Ausbau von Überlandstrecken, Eisenbahntrassen, Häfen, Öl- und Gaspipelines, Energienetzen und internationalen Kommunikationsnetzwerken. Im Rahmen der ergänzenden Entwicklung einer „weichen Infrastruktur“ ist jedoch auch eine politische Koordinierung in den Bereichen Wirtschaft, Finanzen, Sozialwesen und Kultur vorgesehen, die von Handelsabkommen über die Harmonisierung von Regulierungsstandards und eine verbesserte Integration in das Finanzsystem bis hin zu Begegnungen von Mensch zu Mensch, Tourismus und Bildung reicht, wobei letztere als Katalysatoren für das wirtschaftliche Element der BRI fungieren sollen. Das höhere Ziel ist die Schaffung kontinentübergreifender Netzwerke, die das umsetzen, was Peking als „offene, inklusive und ausgewogene regionale Architektur der wirtschaftlichen Zusammenarbeit zum Wohle aller“ beschreibt.<sup>7</sup>

Peking stattet die BRI mit umfassenden Finanzmitteln aus. Beispielsweise wurden seit Beginn der Initiative neue Finanzinstitute wie die Asian Infrastructure Investment Bank (AIIB) (Ausstattung: 100 Mrd. US\$), der Silk Road Fund (Ausstattung: 40 Mrd. US\$) und die New Development Bank (NDB) (Ausstattung: 50 Mrd. US\$) sowie diverse Fonds zur bilateralen Zusammenarbeit (Verfügungsrahmen: 10-20 Mrd. US\$) gegründet.<sup>8</sup> Die Regierung nutzt auch die nationale China Development Bank und die Export-Import-Bank, die beide mit umfangreichen Darlehen der People's Bank of China ausgestattet sind, zur Finanzierung von BRI-Aktivitäten.<sup>9</sup> Die meisten BRI-Projekte werden von staatseigenen (und entsprechend staatlich finanzierten) Unternehmen durchgeführt, die größtenteils in der Bau-, Transport- und Logistikbranche tätig sind.<sup>10</sup> Die bis dato geschätzten Ausgaben im Zusammenhang mit der BRI werden auf etwa 1,1 Bio. US\$ geschätzt (konservativere Schätzungen kommen hingegen auf nur 340 Mrd. US\$ für den Zeitraum 2014-2017).<sup>11</sup> Bis 2030 sollen sich die Gesamtausgaben für die BRI auf 2 Bio. US\$ erhöhen.<sup>12</sup>

## Warum Europa?

Das Interesse der Volksrepublik an der EU lässt sich durch deren ökonomische Vielfalt erklären: Die großen Volkswirtschaften im Westen sind eine Quelle herausragender Forschung und Innovation in den High-Tech- und strategischen Industriezweigen sowie im Bereich intelligenter Fertigung, zu denen Peking dringend Zugang sucht. Diese Wirtschaften sind die Hauptempfänger chinesischer ADI (über 90 % der Gesamtinvestitionen Chinas in die EU im Jahr 2017 gingen dorthin) und auch die wichtigsten Handelspartner der Volksrepublik.<sup>13</sup> In den postsozialistischen Volkswirtschaften am östlichen Rand der EU hingegen gibt es großen Bedarf an Infrastrukturentwicklung, während man dort gleichzeitig in produktionsintensiver Fertigungsindustrie führend (und kostengünstig) ist, womit sich vielfältige Auslagerungsmöglichkeiten für Chinas Überkapazitäten eröffnen. Und schließlich bieten sich auch in den von der globalen Finanzkrise in den Jahren 2007/2008 besonders betroffenen und von Staatsschulden gebeutelten südlichen Mitgliedstaaten wie Griechenland oder Portugal Chancen auf lohnende strategische Infrastrukturinvestitionen.

Diese wirtschaftliche Vielseitigkeit bietet Peking verschiedene bedarfsgerechte Markteintrittsmöglichkeiten – beispielsweise durch Wissenstransfer von Europa nach China, Verlagerung von Überkapazitäten von China nach Europa und Ausbau und Erwerb der europäischen Infrastruktur durch China. Das Zusammenwirken dieser Umstände hat dazu beigetragen, dass die EU derzeit die unangefochtene Position als Chinas größter Handelspartner und Pekings bevorzugtes Ziel für ADI innehat.<sup>14</sup> Und es ist auch just diese Verquickung, die die EU in den Status des „anderen Endes“ der BRI erhoben hat, wodurch sie zum endgültigen Zielpunkt von Pekings internationalen Anbindungsbemühungen wurde.

Bis dato ist die offizielle BRI-Teilnahme von EU-Vollmitgliedern allerdings nur im Falle von Griechenland und elf weiteren mittel- und osteuropäischen Staaten gesichert (Estland, Litauen, Lettland, Polen, Tschechische Republik, Slowakische Republik, Ungarn, Slowenien, Kroatien, Rumänien und Bulgarien). Fünf weitere EU-nahe BRI-Teilnahmeländer, die jedoch (noch) keine EU-Mitglieder sind, sind Albanien, Bosnien-Herzegowina, Mazedonien, Montenegro und Serbien. Zusammen bilden diese mittel- und osteuropäischen Staaten auch die 16+1-Gruppe (MOE-Länder plus China), die seit 2013 fester institutioneller Bestandteil der Belt and Road Initiative ist.<sup>15</sup> Wichtig ist jedoch, dass die BRI, obgleich sie sich insbesondere an die Staaten des 16+1-Formats und Griechenland richtet, Teil eines integrierten Ansatzes Chinas gegenüber der EU als Ganzes ist, und auf die Vernetzung insbesondere zwischen dem technologisch hoch entwickelten Westen und dem anbindungserleichternden (Süd-)Osten abzielt.

Derzeit dienen die 17 offiziellen BRI-Teilnahmeländer als strategisches Drehkreuz der Initiative – auf ihren Gebieten treffen sich der Economic Belt und die Maritime Road, und von dort aus führen diese entweder in den Westen oder gegebenenfalls wieder zurück nach

China. Entsprechend geht es bei Pekings Engagement in dieser Region weitgehend um den Bau und Erwerb von strategischer Infrastruktur – Häfen, Eisenbahntrassen, Straßen und Energienetze –, die als Pforte zwischen China und dem Westen Europas fungieren kann.

In diesem Zusammenhang spielt Griechenland eine besonders große Rolle. Bereits im Jahr 2008, als sich die weltweite Finanzkrise entfaltete, erwarb das staatliche chinesische Schifffahrtsunternehmen COSCO von der griechischen Regierung eine 35-jährige Konzession zum Betreiben der Terminals II und III des Handelshafens von Piräus für 831,2 Mio. €. <sup>16</sup> Im Jahr 2016 zahlte COSCO weitere 280 Mio. € für eine 51-Prozent-Beteiligung an der Hafenbehörde des Hafens von Piräus, mit der Option, im Jahr 2021 weitere 16 % für 88 Mio. € zu kaufen. <sup>17</sup> Auch wenn das Engagement Pekings bereits fünf Jahre vor dem Start der BRI begann, macht der Erwerb und Betrieb von Piräus heute einen wesentlichen Teil der BRI aus: Nicht nur, weil er überwiegend als Erfolgsgeschichte bezeichnet wird – durch COSCO hat sich der Containerverkehr zwischen 2008 und 2016 vervierfacht und Piräus wurde zu dem weltweit am schnellsten wachsenden Containerhafen – sondern auch, weil der Erfolg weitere Infrastrukturanbindungsprojekte in der Region begünstigt und legitimiert hat.

In dieser Hinsicht sind weitere bemerkenswerte Beispiele die Gründung der „China-Europe Land Sea Express Route“, die den Hafen von Piräus mit der Stadt Budapest verbinden soll und u. a. die Hochgeschwindigkeits-Bahnstrecke Belgrad-Budapest im Wert von 3,7 Mrd. € umfasst; das im Jahr 2016 initiierte Projekt „Adriatic-Baltic Black Seaport Cooperation“, dessen Ziel die Entwicklung von Verkehrsknotenpunkten ist, welche Häfen und Industrieparks an der Küste von Adria, Ostsee und Schwarzem Meer sowie entlang der Binnenwasserstraßen umfassen; die Eisenbahnverbindungen zwischen Polen und China (Lodsch-Chengdu und Warschau-Suzhou) und auch – als westeuropäische Ausnahme – zwischen Deutschland und China (Leipzig–Shenyang; Duisburg–Chongqing; Hamburg–Zhengzhou; Hamburg–Harbin; Nürnberg–Chengdu); sowie der Erwerb einer 24-Prozent-Beteiligung an ADMIE, dem griechischen Stromübertragungsnetzbetreiber, durch die China State Grid International Development Ltd. für 320 Mio. € im Jahr 2016. <sup>18</sup> Diese Projekte dienen in erster Linie dem Ziel des von China geleiteten Konnektivitätsausbaus auf dem Gebiet der MOE-Länder und Griechenlands (und schließlich, wie die aktuellen Übernahmen von Versorgungs- und Logistikunternehmen in Westeuropa und insbesondere in Großbritannien zeigen, deren westlich orientierter Expansion). Sie erhöhen jedoch auch die Möglichkeiten Chinas, Überkapazitäten in den Bereichen Bau, Stahl und Energie in diese Region zu verlagern.

Das Thema Überkapazität ist auch und vor allem relevant in den produktionsintensiven Visegrád-Ländern (Tschechische Republik, Ungarn, Polen und Slowakische Republik), die als kostengünstige Montage-Standorte für chinesische Erzeugnisse auf dem Weg in den mit hohen Zöllen belegten EU-Markt dienen. <sup>19</sup> In der Tat bieten die V4-Staaten mit ihrer

speziellen, produktionsintensiven Position innerhalb der globalen Wertschöpfungsketten (insbesondere aufgrund ihrer Verzahnung mit der deutschen Automobilindustrie), den relativ niedrigen Lohnkosten und der relativ hohen Arbeitsproduktivität sowie ihrer geografischen Lage innerhalb der EU den chinesischen Telekommunikations-, Elektronik-, Chemie- und Maschinen- sowie Gerätebauteile fertigen Unternehmen – Huawei, ZTE, Lenovo u. v. a. – die Möglichkeit, ihre Fertigungstätigkeiten in die EU zu verlagern.<sup>20</sup> Für Peking lassen sich dadurch zwei Fliegen mit einer Klappe schlagen: Einerseits werden Überkapazitäten aus China ausgegliedert. Andererseits – was fast noch bedeutender ist – bekommen chinesische Unternehmen durch solche Greenfield- und Brownfield-Investitionen zu profitablen Preisen Zutritt zu den Märkten der großen EU-Wirtschaften und umgehen damit die ansonsten hohen Zölle.<sup>21</sup>

Letztendlich kann man die wirtschaftliche Dynamik der BRI in Europa folgendermaßen verstehen: Zwar findet die Initiative größtenteils in der sogenannten „Peripherie“ der EU ihre Umsetzung, doch ihr oberstes ökonomisches Ziel besteht darin, die Wirtschaftsbeziehungen mit dem „Zentrum“, also den großen Volkswirtschaften der EU, voranzubringen und gleichzeitig, wann immer möglich, „nebenbei“ Möglichkeiten für die Auslagerung der Überkapazitäten zu schaffen. Dieser Grundsatz der *Einbindung der Peripherie, um das Zentrum zu erreichen* wird auch im politischen Bereich befolgt.

### 1.3 Die politische Dimension

Aufgrund Chinas eigener politischer Biographie hat die Belt and Road Initiative einen klaren entwicklungspolitischen Ansatz, zielt sie doch darauf ab, einen neuen, alternativen „Weg für eine Win-Win-Kooperation“ zu etablieren, „der die Entwicklung und den Wohlstand aller Beteiligten fördert“.<sup>22</sup> Wichtig ist hierbei jedoch, dass Entwicklung per se als ein scheinbar unpolitischer und unideologischer Prozess beschrieben wird: Die offiziellen Dokumente der BRI heben allenfalls traditionelle konfuzianisch-taoistische Grundsätze wie „Frieden und Zusammenarbeit, Offenheit und Inklusivität, gegenseitiges Lernen und gegenseitiger Nutzen“ hervor.<sup>23</sup> Dennoch legt die BRI im Einklang mit Chinas eigener Entwicklungsbiographie auch großen Wert darauf, das westliche Modell der liberal geprägten Entwicklung für sich selbst und für andere Entwicklungsländer (und sogar entwickelte Nationen) abzulehnen.

Daher distanzierte Präsident Xi Jinping in seiner Grundsatzrede beim Belt and Road Forum 2017 sich (und die BRI) ausdrücklich von der liberal-demokratischen (und westlich dominierten) Haltung zur politischen Entwicklung mit folgender Erklärung:

„Wir haben nicht die Absicht, uns in die internen Belange anderer Länder einzumischen, unser eigenes Sozialsystem und Entwicklungsmodell zu exportieren oder anderen unseren eigenen Willen aufzudrücken. Bei der Verfolgung der *Belt and Road Initiative* werden wir nicht zu überholten geopolitischen Manöverspielen greifen.“<sup>24</sup>

Diese ausdrückliche Distanzierung zeigt nicht nur Pekings Streben nach einer Weltordnung, die nicht (mehr) von der normativ-politischen Vorherrschaft des Westens und seiner liberal-demokratischen Identität geprägt ist, sondern auch Chinas Absicht, sich selbst als ideologisch „neutralen“ – und normativ alternativen – Pol im Weltgeschehen zu etablieren.

Doch welche Normen und Prinzipien, außer der „Nichteinmischung“ und der Vermeidung jeglicher westlich geprägten politischen Veränderung, liegen denn nun dem chinesischen Entwicklungsmodell zugrunde? Wie bereits erläutert, hat Peking zweierlei politische Interessen: die Aufrechterhaltung der nationalen Sicherheit – d. h. der nationalen Souveränität, territorialen Integrität und Stabilität von Gesellschaft und Regime – und die Wiederherstellung von Chinas Position als eine Großmacht im internationalen System. Trotz Pekings „unpolitischer“ Haltung entstehen aus diesen Interessen für die Begünstigten des alternativen Entwicklungspakets Pekings folgende Handlungsempfehlungen: Erstens, Unterstützung der „Ein China“-Politik, wann immer die Taiwanfrage aufkommt; zweitens, Vermeidung von Kritik an Chinas politischem und wirtschaftlichem System; und schließlich die Unterstützung von Chinas Führungsrolle im Prozess der wirtschaftlichen Globalisierung und normativen Multipolarisierung. Kurz gesagt verpflichten sich die Nutznießer des normativ alternativen Ansatzes Chinas dazu, Pekings Entwicklungsmodell und dessen übergeordnetes Ziel zu unterstützen: die Legitimierung und Stabilisierung der Position der Kommunistischen Partei in einem ideologisch postkommunistischen China.

Allerdings ist die Verbreitung solcher politisch-normativer Alternativen nur möglich, wenn diese Alternativen tatsächlich aktiv gesucht werden. An dieser Stelle kommen die postsozialistischen Länder der EU und Griechenland ins Spiel. Hierbei handelt es sich um Staaten, die in den vergangenen Jahren nicht nur verstärkt nach möglichen ADI Quellen gesucht haben, sondern auch aufgrund ihrer innenpolitischen Entwicklungen ins Kreuzfeuer der EU-Kritik geraten sind. Diese wurde insbesondere aufgrund der Einwanderungspolitik und der zunehmend antiliberalen Ausrichtung der politischen Führung einiger dieser Länder (insbesondere Ungarn, Polen und die Tschechische Republik) geübt und andererseits aufgrund von Unstimmigkeiten im wirtschafts- und finanzpolitischen Bereich (Griechenland). Darunter hat die Beziehung dieser Staaten mit den Kernländern und Institutionen der EU stark gelitten. Diese Verwerfungslinien haben wiederum die politisch-normative Attraktivität der EU erheblich geschwächt und gleichzeitig die Empfänglichkeit der nationalen Regierungen für neue, alternative Wege zu „Entwicklung und Wohlstand“ erhöht.<sup>25</sup>

Genau hier setzt die normativ-politische Dimension und damit das Entwicklungsmodell der BRI nicht nur an, sondern fügt sich sogar perfekt ein: Ohne bereits bestehende Verwerfungslinien oder Spaltungen – im vorliegenden Fall die Entfremdung zwischen den normsetzenden, europäischen Institutionen und den normempfangenden Ländern der Peripherie – gibt es keinen fruchtbaren Boden, in dem irgendwelche normativen Alternativen Wurzeln schlagen könnten. Liegen diese jedoch vor, so gibt es für alternative Entwick-

lungsmodelle vielfältige Möglichkeiten zu gedeihen – insbesondere, wenn sie mit erheblichen wirtschaftlichen Mitteln unterfüttert werden. In diesem Zusammenhang besteht ein wesentliches Merkmal des chinesischen Entwicklungsmodells darin, diesen nationalen Regierungen, „die normalerweise nicht sehr respektvoll behandelt werden“ – oder dies zumindest so empfinden –, Respekt zu verschaffen.<sup>26</sup>

Im vorliegenden Fall erfolgte dies an die bisweilen heftig kritisierten MOE-Staaten und Griechenland, wo Peking die angespannte Dynamik zwischen dem liberal eingestellten „Lehrer“ und dem nicht so liberal eingestellten (oder einfach nur frustrierten), aber abhängigen „Schüler“ zum eigenen Vorteil nutzte. Auf nationaler Ebene demonstrierte Ungarns Präsident Viktor Orban mit seiner Eröffnungsrede des China-Mittel-Ost-Europa-Gipfels in Budapest im Jahr 2017, wie gut dies funktioniert hatte:

„Die durch die Globalisierung herbeigeführte neue Weltordnung hat auch neue Strukturen nach sich gezogen. Wir schauen auf die One Belt One Road Initiative Chinas als eine der neuen Strukturen, die die Globalisierung hervorgebracht hat: eine, die die Welt nicht mehr in Lehrer und Schüler unterteilt, sondern die Grundlage für gegenseitigen Respekt und allseitigen Nutzen schaffen wird.“<sup>27</sup>

Der Einfluss von Chinas normativ alternativem Entwicklungsmodell machte sich auch auf internationaler Ebene bemerkbar: Im Juli 2016 kämpften Ungarn, Slowenien und Griechenland – alle enge Geschäftspartner der Volksrepublik im Rahmen der BRI – darum, eine direkte Erwähnung Pekings in einer EU-Erklärung über ein Gerichtsurteil des Ständigen Schiedshofs zu verhindern, welches Chinas Anspruch auf einige Inseln im Südchinesischen Meer aberkannte.<sup>28</sup> Im März 2017 torpedierte Ungarn den EU-Konsens zur Unterzeichnung eines gemeinsamen Briefs, der die Behandlung von Menschenrechtsanwälten in China anprangert. Im Juni 2017 blockierte Griechenland eine Erklärung der Europäischen Union vor dem Menschenrechtsrat der Vereinten Nationen in Genf, die Chinas Menschenrechtsbilanz kritisierte, und sorgte somit das erste Mal überhaupt dafür, dass die EU keine gemeinsame Erklärung vor dem Menschenrechtsorgan der Vereinten Nationen abgab. Diese Haltungen können als Zeichen eines klaren, präventiven Entgegenkommens gegenüber chinesischer Interessen seitens derjenigen Länder gelten, die die BRI-geförderten Investitionen nicht nur gutheißen, sondern auch das damit einhergehende normativ alternative Entwicklungsmodell anwenden wollen.

An dieser Stelle taucht das bereits erwähnte Prinzip der *Einbindung der Peripherie, um das Zentrum zu erreichen* wieder auf. Zusätzlich zur Förderung einer politischen Kehrtwende in einigen Ländern der EU-Peripherie hat das von der BRI geförderte Entwicklungsmodell auch eine starke Auswirkung auf den Kern: Aufgrund des zwischenstaatlichen Charakters der EU fördert die Einnistung der politischen Dimension der BRI auf nationaler Ebene Pekings Zugang zur Entscheidungsebene der EU. Dies macht es wiederum möglich, die Einheit der Union zu beeinträchtigen, die liberale Identität der Europäischen Union zu verwässern und die Stimme Brüssels als standhafter Repräsentant des liberalen Westens

zu dämpfen. So hat die politische Einflussnahme Chinas auf der nationalen Ebene der EU, wie die bereits erläuterten Aktivitäten zeigen, das Potenzial, die EU als Ganzes zu schwächen und gleichzeitig Chinas eigene Position innerhalb der multipolaren Ordnung zu stärken. Vor diesem Hintergrund werden in den folgenden Abschnitten die Auswirkungen der chinesischen Präsenz in der EU erörtert.

## **2. Die Seidenstraßeninitiative in der Europäischen Union: Herausforderung oder Chance?**

Auf den ersten Blick erscheint der wirtschaftliche und politische „Vorstoß“ Pekings in die Peripherie der Europäischen Union durchaus bedrohlich – China kauft Häfen auf und baut Eisenbahntrassen, lagert Überkapazitäten aus und umgeht europäische Zölle.<sup>29</sup> Darüber hinaus verfolgt es wirksam politische Ziele und scheint die Einigkeit der EU auf internationaler Ebene erfolgreich zu untergraben. Gleichzeitig zeigt eine nüchterne Bewertung von Chinas Engagement in den Randgebieten Europas doch, dass trotz eines klar wahrnehmbaren Bedrohungspotenzials auch Chancen bestehen, die, wenn sie vernünftig genutzt werden, so gesteuert werden können, dass sie die Herausforderungen aufwiegen.

So mag der Umfang von Chinas Engagement im Bereich der Infrastruktur zwar erheblich erscheinen, jedoch steckt seine tatsächliche wirtschaftliche Präsenz in den BRI-Staaten – mit Ausnahme Griechenlands – noch in den Kinderschuhen. Bisher sind die Investitionen in den MOE-Ländern überraschend niedrig und betragen in den Jahren 2016 und 2017 lediglich 3 % bzw. 2 % der Gesamtinvestitionen Chinas in der EU (wobei 75 % derselben in die großen westeuropäischen Volkswirtschaften, insbesondere in das Vereinigte Königreich, nach Deutschland und Frankreich, flossen).<sup>30</sup> So haben die MOE-Staaten anstelle des versprochenen, groß angelegten wirtschaftlichen Engagements in den letzten Jahren ein Vakuum erfahren müssen, das sich aus der Vielzahl der Ankündigungen hinsichtlich neuer Infrastrukturprojekte unter der Ägide der BRI einerseits und dem tatsächlichen Stillstand bei deren Umsetzung andererseits ergibt. Wie Eder und Mardell zeigen, sind in den MOE-Ländern „die meisten der versprochenen Infrastrukturmittel bislang ausgeblieben“, während nur ein Bruchteil der „angekündigten Geschäfte“ tatsächlich vor Ort abgeschlossen wurde.<sup>31</sup>

Dort, wo sie nicht ausgeblieben sind, haben sich „Investitionen“ in die Infrastruktur zudem als Euphemismus erwiesen: Die meisten Infrastrukturprojekte der BRI in den 16+1-Staaten werden von chinesischen Banken und staatlichen Fonds durch nicht zinsfreie Darlehen finanziert, was die Gefahr einer Staatsschuldenfalle erhöht. Dies trifft vor allem auf die kleineren Nicht-EU-Volkswirtschaften in der MOE-Region wie Montenegro und Bosnien-Herzegowina zu, betrifft jedoch auch EU-Mitgliedstaaten.<sup>32</sup> Ein Paradebeispiel ist Ungarn, wo der ungarische Teil der Eisenbahnstrecke Belgrad-Budapest (im Wert von etwa 3 Mrd.

US\$) durch eine 85-Prozent-Finanzierung der staatlichen chinesischen ExIm Bank finanziert wird.<sup>33</sup> Aufgrund der strengen Vorschriften der EU zur Staatsverschuldung sind solche Darlehen schwer mit EU-Recht zu vereinen. Entsprechend leitete die Europäische Kommission Anfang 2017 daher ein Verfahren gegen Ungarn ein, bei dem nicht nur die finanzielle Tragfähigkeit der oben genannten Eisenbahnverbindung, sondern auch die Einhaltung der EU-Gesetzgebung durch die Regierung bei der Vergabe des Auftrags an die China International Railway Corporation geprüft wurde. Zwar ist die Untersuchung mittlerweile abgeschlossen, die Ausschreibung wurde erneut eingereicht und der serbische Teil des Projekts befindet sich bereits im Bau. Dennoch bleibt Pekings Flaggschiff-Eisenbahnprojekt umstritten.

Diese mangelnde Zuverlässigkeit, die Problematik einer möglichen finanziellen Notlage (und Abhängigkeit) sowie das Konfliktpotenzial von BRI-Projekten innerhalb der EU haben das Potenzial, künftig das Image der BRI als „Win-Win-orientiertes“ Entwicklungsprojekt „zum allseitigen Nutzen“ zu schädigen, denn solche Umstände schrecken sogar die größten Befürworter ab. Gleichzeitig (und derselben „Empfänglichkeit durch Spaltung“-Logik folgend) könnten diese Schwierigkeiten jedoch auch die Attraktivität der EU in der MOE-Region (und darüber hinaus) wiederbeleben, da sie daran erinnern, woher der Großteil der regionalen Investitionen und Gelder tatsächlich kommt. Zwar mögen die Mittel der BRI für die Infrastrukturentwicklung umfangreich erscheinen, doch im Vergleich zu den Investitionen der westlichen EU-Mitglieder in der Region und zu denen der europäischen Struktur- und Investitionsfonds sind sie gering.

Was erstere betrifft, so ist die EU mit über 70 % der gesamten ADI in MOE- und den westlichen Balkanstaaten in beiden Regionen traditionell die größte Quelle für ADI.<sup>34</sup> Was letztere betrifft, so verfügen die Entwicklungs-, Regional- und Kohäsionsfonds der EU im Zeitraum 2014-2020 über insgesamt 351,8 Mrd. €. <sup>35</sup> Im letzten Jahrzehnt haben diese Fonds erheblich zur allgemeinen wirtschaftlichen Entwicklung der MOE-Länder beigetragen, indem sie für die Transportinfrastruktur, den Umweltschutz, die Stärkung des regionalen Wettbewerbs und die soziale Kohäsion verwendet wurden. Diese Entwicklung wird sich auch in Zukunft fortsetzen: Die MOE-Länder und Griechenland werden weiter die wichtigsten Empfänger der diversen Fonds bleiben, sind doch in der Haushaltsperiode 2014-2020 mehr als 160 Mrd. € für sie vorgesehen – Geld, das der Erleichterung der post-sozialistischen Übergangsphase und Erholung nach der Krise in den zwölf betroffenen Ländern dienen soll.<sup>36</sup>

Daher mag der „Vorstoß“ der BRI auf den ersten Blick zwar groß und attraktiv erscheinen, tatsächlich ist er, zumindest aus rein ökonomischer Sicht, jedoch kleiner und weniger anziehend, als er scheint. Im komplexeren politischen Bereich verhält sich die Sache allerdings anders. Noch einmal: Der normativ alternative Teil des BRI-Entwicklungsmodells kann sich nur dann voll entfalten, wenn bereits interne normative, politische oder wirtschaftli-

che Verwerfungslinien bestehen, d. h. in Fällen, in denen die Frustration eines Mitgliedstaats mit dem normsetzenden Kern schwerer wiegt als der Wunsch, zur Europäischen Union zu gehören. Dies impliziert, dass Chinas politisches Einflusspotenzial von der internen Beziehungsdynamik zwischen den Kern- und Peripherieländern und von der daraus folgenden Empfänglichkeit vor Ort abhängt. Letztere bestimmt, bis zu welchem Grad die BRI politisch Einfluss nehmen kann, d. h. ob es ihr gelingen wird, die MOE-Länder und Griechenland von der EU zu entfremden und somit die liberale Haltung der Europäischen Union zu unterwandern.

Die BRI macht jedem Staat ein offenes Angebot, sich, wenn nötig, vom liberalen westlichen Modell der politischen Führung abzuwenden und sich stattdessen einem individuell passenden Modell zu öffnen. Damit ermöglicht die Initiative Peking, die internen Verwerfungslinien der EU zum eigenen geopolitischen Vorteil zu nutzen. Sicherlich ist die Gefahr einer solchen Entfremdung innerhalb der EU – sowie die daraus folgende Einbuße der Einigkeit und Stimmgewalt der EU auf internationaler Ebene – eine Gefahr, die den liberalen Kern der Union und damit die Union als Ganzes zu schwächen droht. Wichtig ist jedoch, dass diese Bedrohung der Abwendung – sowie nachteiliger normativ-politischer Alternativen ganz allgemein – eine neue Realität des heutigen internationalen Umfelds widerspiegelt. Dies ist die neue und unumgängliche „Normalität“ des multipolaren Zeitalters – und die Förderung solcher Alternativen ist übrigens nicht allein China zu eigen.

Die Konfrontation mit Pekings normativ-politischen Alternativen an sich stellt also nicht nur eine Bedrohung dar, sondern auch eine Chance: Anstatt die eigene normativ-politische Attraktivität (innerhalb wie außerhalb der Europäischen Union) als selbstverständlich zu betrachten, ist die EU durch Pekings politische Präsenz gezwungen, die (normative) Machtverschiebung auf internationaler Ebene anzuerkennen. Dies bietet wiederum eine Chance zu überlegen, wie erstens die liberale politische Kultur der EU im Allgemeinen gestärkt (und weiterentwickelt) werden kann und wie zweitens die neuen oder strukturell schwächeren Mitgliedstaaten speziell in dieses Unterfangen einbezogen werden können. Dies ist mitnichten eine Aufforderung dazu, das liberale politische Erbe der EU hinter sich zu lassen und eine „angepasstere“ politische Kultur zu verfolgen – ganz im Gegenteil. Es soll jedoch daran erinnern, dass die Gefahr normativer Alternativen darin besteht, dass sie von Situationen offenkundigen Dissenses profitieren, da sie dann auf fruchtbaren Boden treffen. Daher wird es in Zeiten, in denen Peking zunehmend mit der EU verwoben ist, jedem einzelnen Mitgliedstaat obliegen – und nicht, wie bislang, eine Selbstverständlichkeit sein –, auch in Zukunft eine liberale politische Kultur und Identität aufrechtzuerhalten. Deshalb wäre Brüssel gut beraten, auch auf die europäische Peripherie zu achten und sie einzubeziehen, um den Zusammenhalt der Union als Ganzes zu erhalten.

Abschließend ist zu sagen, dass die Europäische Union derzeit noch immer eine der letzten standhaften Repräsentanten des liberalen Westens darstellt, gleichzeitig jedoch aber auch

eine Hochburg wachsender interner Verwerfungslinien und Spaltungen ist. Diese Spaltungen sind es, die das liberale Projekt der EU für potenziell schädigende Eingriffe von außen angreifbar machen. Durch sie (und die aus ihnen resultierende Empfänglichkeit) könnte sich Chinas Rolle in der EU schließlich ändern – von der eines (durchaus sehr wertvollen, wie der Fall von Piräus in Griechenland zeigt) Investors zu dem eines Anbieters wirtschaftlicher, politischer und normativer Alternativen. Ganz klar ist Peking an Letzterem interessiert: Es mit dem liberalen Europa aufzunehmen und dieses schließlich zu spalten – zu „entliberalisieren“ –, wäre nicht nur ein wesentlicher Baustein auf dem von Peking verfolgten Weg zur Multipolarisation, sondern würde auch dem chinesischen Entwicklungsmodell eine beträchtliche Aufwertung bescheren. Ob China hiermit jedoch – zumindest innerhalb der EU – erfolgreich sein wird, liegt nicht in Pekings Hand. Für die nahe Zukunft wird die Frage nach Bedrohung oder Chance – d. h. die Frage, welche Rolle der Volksrepublik letztendlich zuerkannt wird – von der EU und ihren Mitgliedstaaten beantwortet. Dessen sollten sich diejenigen Europäerinnen und Europäer, die Teil einer liberalen Ordnung bleiben wollen, stets bewusst sein.

## Politische Handlungsempfehlungen

Vor dem Hintergrund der vorhergehenden Analyse zeigen die folgenden Empfehlungen Wege auf, wie der derzeitigen Präsenz Pekings in der EU konstruktiv begegnet werden kann:

- **Die EU sollte für chinesische Direktinvestitionen offen bleiben, aber Bedingungen stellen:** Brüssel sollte auf die Einhaltung der EU-Rechtsvorschriften pochen, insbesondere in den Bereichen öffentliche Auftragsvergabe und Staatsdarlehen. Dazu gehört auch die Forderung nach Reziprozität für die in China tätigen europäischen Unternehmen. Schließlich sollte die EU ein einheitliches, transparentes System für die Kontrolle von Investitionen aus Drittländern entwickeln – seien es strategische Sektoren wie Häfen, Eisenbahnen und Energienetze oder wichtige Industriezweige. In diesem Zusammenhang ist die Verabschiedung des Investitionsüberprüfungsmechanismus von großer Bedeutung.
- **Förderung von Infrastrukturentwicklungsinitiativen an der europäischen Peripherie:** Europa braucht eine gemeinsame Antwort auf die BRI. Initiativen wie der Juncker-Plan (Förderung von Investitionen innerhalb der EU), die EU-China-Konnektivitätsplattform sowie die Konnektivitätsagenda der Europäischen Kommission für den Westbalkan sind der richtige Weg und sollten weiter gefördert werden.
- **Aktive(re)s Herausstellen des Wertes von EU-Investitionen und -Fonds für die MOE-Region und Griechenland:** Obwohl Chinas BRI-Ressourcen bedeutend erscheinen,

werden sie durch das Volumen und die Vielfalt der EU-Struktur- und Investitionsfonds klar in den Schatten gestellt. Diese sind die Mittel, die für die weitere Entwicklung und Modernisierung der MOE-Staaten unabdingbar sind, und die auch Griechenland durch die Schuldenkrise gestützt haben.

- **Einfordern einer klaren Bekräftigung der liberalen politischen Kultur der Union durch die Mitgliedstaaten:** Alle Mitgliedstaaten, unabhängig von einer Beteiligung an der BRI, sind für die Einhaltung der europäischen Gesetzgebung, der liberalen politischen Kultur und der gemeinsamen Werte und Interessen verantwortlich. Die EU-Institutionen sollten jeden Mitgliedstaat dazu anhalten und Versäumnisse offen ansprechen. Die rechtlichen Anpassungen bei den Strukturfonds der EU, die seit 2014 die Bereitstellung der Zahlungen an die Erfüllung zuvor vereinbarter Bedingungen knüpfen, sind ein guter Weg.
- **Nichtsdestotrotz ist eine gewisse Aufgeschlossenheit gegenüber dem politischen Erbe der MOE-Staaten und der krisenbedingten Empfänglichkeit Griechenlands für normative Alternativen unumgänglich:** Bis vor Kurzem verlief der politische Wandel, also die Demokratisierung, der postsozialistischen Nationen recht linear und entsprach weitgehend den Erwartungen der normgebenden EU-Institutionen und Kernstaaten. Da ein politischer Wandel aber auch ein Prozess der Identitätsbildung ist, erfordert er eine ständige Interaktion mit der Vergangenheit. Diese wiederum kann zu einem vorübergehenden Rückfall in alte Muster führen. Wenn es darum geht, solche Rückschritte (notwendigerweise) anzugehen, sollten die EU-Institutionen und die Mitgliedstaaten bedenken, dass Chinas Entwicklungsmodell darauf beruht, denjenigen, die sich respektlos und unachtsam behandelt fühlen, „Respekt“ zu verschaffen. Aus diesem Grund sollten emotionalisierte Konfrontationen vermieden werden.
- **Die Entwicklung einer gemeinsamen Sprache gegenüber China ist von grundlegender Bedeutung:** Die EU-Institutionen sollten Zeit und Ressourcen investieren, um den Mitgliedstaaten zu erklären, warum eine starke und geeinte EU, die mit einer Stimme spricht und entsprechend gehört wird, in ihrem eigenen wirtschaftlichen und politischen Interesse ist. Wenn es keine „Peripherie“ und keinen „Kern“ zu spalten gibt, wird Peking sowohl innerhalb als auch außerhalb des Rahmens der BRI eine für die EU nützliche, konstruktive Rolle einnehmen können.

## Anmerkungen

- <sup>1</sup> Staatliche Kommission für Entwicklung und Reform (2015): Visions and Actions on Jointly Building Silk Road Economic Belt and 21-Century Maritime Silk Road, Staatliche Kommission für Entwicklung und Reform, Peking. Abgerufen unter: [http://en.ndrc.gov.cn/newsrelease/201503/t20150330\\_669367.html](http://en.ndrc.gov.cn/newsrelease/201503/t20150330_669367.html)
- <sup>2</sup> Peter Ferdinand (2018): Westward ho – the China dream and “One Belt One Road“: Chinese foreign policy under Xi Jinping, in: Weiqing Song (Hrsg.): China’s Relations with Central and Eastern Europe, London: Routledge.
- <sup>3</sup> Liu Zuokui (2018): The “16+1 Cooperation” under the “Belt and Road” initiative, in: Weiqing Song (Hrsg.): China’s Relations with Central and Eastern Europe, London: Routledge, S. 233.
- <sup>4</sup> Jorg Wuttke (2017): The Dark Side of China’s Economic Rise, Global Policy, 8/4; Xuedong Ding (2017): From World Factory to International Capacity Cooperation: China’s Evolving role in the global value chain, in: Xuedong Ding and Chen Meng (Hrsg.): From World Factory to Global Investor, London: Routledge. Übersetzt von Sarah King und Katharina Schmid.
- <sup>5</sup> Zu diesem Zweck hat Peking 2015 die Strategie “Made in China 2025” auf den Weg gebracht. Vgl. Jost Wübbecke (u. a.) (2016): Made in China 2025. The making of a high-tech superpower and consequences for industrial countries, MERICS Papers on China.
- <sup>6</sup> Staatliche Kommission für Entwicklung und Reform (2015): a.a.O.
- <sup>7</sup> Ebd.
- <sup>8</sup> Die erwähnten Institutionen sind mit mehr Kapital ausgestattet als alle anderen weltweit und regional tätigen multilateralen Entwicklungsbanken (MDBs) zusammen, mit Ausnahme der Europäischen Investitionsbank (EIB) (die über 323 Mrd. US\$ verfügt) und der Weltbank (IBRD) (223 Mrd. US\$). Vgl. European Commission (2015): The Asian Infrastructure Investment Bank. A New Multilateral Financial Institution or a Vehicle for China’s Geostrategic Goals, in: European Political and Strategy Centre Strategic Notes 1/ 2015. Abgerufen unter: [https://ec.europa.eu/epsc/publications/strategic-notes/asian-infrastructure-investment-bank\\_en](https://ec.europa.eu/epsc/publications/strategic-notes/asian-infrastructure-investment-bank_en)
- <sup>9</sup> Jonathan E. Hillman (2018): How Big Is China’s Belt and Road? Center for Strategic and International Studies Commentary. Abgerufen unter: <https://www.csis.org/analysis/how-big-chinas-belt-and-road>
- <sup>10</sup> Cecilia Joy-Perez & Derek Scissors (2018): The Chinese State Funds Belt and Road but Does Not Have Trillions to Spare, American Enterprise Institute. Abgerufen unter: <https://www.aei.org/wp-content/uploads/2018/03/BRI.pdf>
- <sup>11</sup> Ebd.; HSBC (2018): Funding the Belt and Road Initiative. Abgerufen unter: <https://www.business.hsbc.com/belt-and-road/funding-the-bri-initiative>
- <sup>12</sup> Ebd.
- <sup>13</sup> Thilo Hanemann & Mikko Huatari (2018): Chinese FDI in Europa in 2017, MERICS Papers on China, S. 9.
- <sup>14</sup> Im Jahr 2017 erhielt die EU Investitionen in Höhe von 36 Mrd. €, im Jahr 2018 von fast 30 Mrd. € (ebd.).
- <sup>15</sup> Griechenland nimmt (noch) nicht an diesem Projekt teil, hat jedoch Beobachterstatus.
- <sup>16</sup> Jens Bastian (2017): The potential for growth through Chinese infrastructure investments in Central and South-Eastern Europe along the “Balkan Silk Road”, Bericht für die Europäische Bank für Wiederaufbau und Entwicklung, Athen / London.
- <sup>17</sup> Plamen Tonchev (2017): China’s Growing Economic and Political Clout through Investment in Greece, in: John Seaman (u. a.) (Hrsg.): Chinese Investment in Europa. A Country Level Approach, ETNC Report.
- <sup>18</sup> Die deutsch-chinesischen Eisenbahnstrecken aus Leipzig und Duisburg wurden vor der BRI errichtet und später in ihre Struktur eingegliedert. Vgl. Liu Zuokui: a.a.O., S. 35; Valbona Zeneli (2016): Central and Eastern Europe: China’s Stepping Stone to the EU?, in: The Diplomat, 30.11.2016. Abgerufen unter: <https://thediplomat.com/2016/11/central-and-eastern-europe-chinas-stepping-stone-to-the-eu/>; Plamen Tonchev: a.a.O., S. 73; Thilo Hanemann (u. a.): a.a.O., S. 15.

- <sup>19</sup> Agnes Szunomar (u. a.) (2018): Economic Relations between China and Central and Eastern Europa: trade and investment issues, in: Weiqing Song: a.a.O., S. 50.
- <sup>20</sup> Ebd.
- <sup>21</sup> Ebd., S. 57.
- <sup>22</sup> Staatliche Kommission für Entwicklung und Reform (2015): a.a.O.
- <sup>23</sup> Ebd.
- <sup>24</sup> Xinhuanet (2017): Volltext der Rede von Präsident Xi bei der Eröffnung des Belt and Road Forum. Abgerufen unter: [http://www.xinhuanet.com/english/2017-05/14/c\\_136282982.htm](http://www.xinhuanet.com/english/2017-05/14/c_136282982.htm). Übersetzt von Sarah King und Katharina Schmid.
- <sup>25</sup> Ebd.
- <sup>26</sup> Emilian Kavalski (2013): The Struggle for Recognition of Normative Powers: Normative Power Europa and Normative Power China in Context, in: *Cooperation and Conflict* 48/2, S. 253-54.
- <sup>27</sup> Die ungarische Regierung (2017): Prime Minister Viktor Orban's Speech at the opening of the China – Central and Eastern Europa Summit in Budapest. Abgerufen unter: <http://www.kormany.hu/en/the-prime-minister/the-prime-minister-s-speeches/prime-minister-viktor-orban-s-speech-at-the-opening-of-the-china-central-and-eastern-europa-summit-in-budapest>. Übersetzt von Sarah King und Katharina Schmid.
- <sup>28</sup> Ankit Panda (2016): International Court Issues Unanimous Award in Philippines v. China Case of South China Sea, in: *The Diplomat*, 12.7.2016. Abgerufen unter: <https://thediplomat.com/2016/07/international-court-issues-unanimous-award-in-philippines-v-china-case-on-south-china-sea/>
- <sup>29</sup> Das Konzept des „Vorstoßes“ wurde übernommen aus Thorsten Benner (u. a.) (2018): *Authoritarian Advance. Responding to China's Growing Political Influence in Europa*, GPPI / MERICS Report.
- <sup>30</sup> Thilo Hanemann (u. a.): a.a.O.
- <sup>31</sup> Thomas S. Eder (2018): Belt and Road Reality Check: How to assess China's investment in Eastern Europa, MERICS Blog – European Voices on China. Abgerufen unter: <https://www.merics.org/en/blog/belt-and-road-reality-check-how-assess-chinas-investment-eastern-europa>
- <sup>32</sup> Tamas Matura (2017): Chinese Investment in Hungary: Few Results but Great Expectations, in: John Seaman (u. a.) (Hrsg.): *Chinese Investment in Europa. A Country Level Approach*, ETNC Report.
- <sup>33</sup> Zoltan Vörös (2018): Who Benefits from the Chinese-Built Hungary-Serbia Railway? in: *The Diplomat*, 4.1.2018. Abgerufen unter: <https://thediplomat.com/2018/01/who-benefits-from-the-chinese-built-hungary-serbia-railway/>
- <sup>34</sup> Gabor Hunya (2017): FDI in Central, East and Southeast Europa: Recovery amid Stabilising Economic Growth, WIIW FDI Report 2017.
- <sup>35</sup> Europäische Kommission (2018): EU regional and urban development. Available Budget 2014-2020. Abgerufen unter: [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/en/funding/available-budget/](http://ec.europa.eu/regional_policy/en/funding/available-budget/)
- <sup>36</sup> Ebd.

# China's Silk Road Initiative and the European Union

Prospects for the Future



# China's Silk Road Initiative and the European Union

Prospects for the Future

## Summary

In 2013, Beijing has launched a foreign policy project of unseen scale – the "Silk Road Economic Belt" and the "21<sup>st</sup> Century Maritime Silk Road". Known today as the "Belt and Road Initiative" (BRI), it represents a substantial Beijing-led and China-oriented undertaking aiming to enhance the connectivity within Asia, as well as between the People's Republic and the states of Eurasia, Africa and, ultimately, Europe. The idea is to build comprehensive infrastructure, transport, economic, political, and cultural linkages, and to create networks between the continents that stand for what Beijing understands as an "open, inclusive and balanced regional economic cooperation architecture that benefits all".<sup>1</sup>

This article argues that the Belt and Road Initiative is largely a project shaped by Beijing's necessity to drive forward domestic economic modernization and restructuring, to promote social stability (through economic modernization) and thus legitimize the Communist Party's continued rule in China. To reach these ends, the BRI focuses on fostering international trade relations (and with it knowledge acquisition from advanced economies and overcapacity transfer to developing ones), while at the same time promoting a developmental approach that may be understood as a normative alternative to the West's liberal model of political governance, promoting principles such as political "self-determination", "non-interference", and "respect", and reaching out to nations that may feel side-lined and disrespected. The overall objective is to bring about a consolidated multipolar world order, one, in which China can figure as a significant pole, along with other "global powers".

In this regard, the European Union constitutes a fundamental partner. Indeed, Beijing has consciously situated Europe at the other end of the Initiative, envisioning the Belt and Road to become the "crucial link" between China and the EU. This obviously has an economic rationale. Due to its economic diversity, the EU is of great value to the People's Republic's modernization ambitions: the advanced economies in the West represent a source of pre-eminent research and innovation in the high-tech, strategic, and smart manufacturing sectors that Beijing urgently seeks access to.

The eleven CEE states on the Union's Eastern and South-Eastern flank on the other hand offer pronounced infrastructure development opportunities, while also being strong (i.e. cost-effective) in the production-intensive manufacturing sectors, thus offering various "shift out" possibilities for China's excess capacities. Finally, due to their distress during the 2007/8 global financial crisis, the EU's government-debt-hit southern members, notably

Greece, display opportunities for valuable strategic infrastructure investments. In other words, the EU's economic structure caters to many of China's modernization needs, which is why its members, notably the Central, Eastern and Southern European states have emerged as special focal points within the framework of the BRI.

On the other hand, the currently politically divided Europe represents also a suitable ground for testing Beijing's normatively alternative power. Here, the EU's twelve official BRI participants (the CEE states and Greece) have emerged as focal points of Chinese engagement. This is because these are states that during the past years have not only been looking for alternative sources of FDI, but also have been struck by EU criticism due to their domestic political developments and structural reform needs. Indeed, these are states whose relationship with the core EU member states and institutions has been constantly deteriorating during the past years, due to political and financial disagreements. These fault-lines have substantially weakened the EU's own normative-political attractiveness on the ground while simultaneously heightening the periphery's receptivity for new, alternative ways to achieve "development and prosperity".

It is against this backdrop that this paper discusses the implications of China's economic and political engagement in the EU's Eastern and Southern parts, asking how it is related to Beijing's enhanced FDI activity in the EU's West, and how the EU can respond to the BRI without compromising on its principles and its liberal political identity. In short, it is against this backdrop that this analysis reflects on the challenges and opportunities of Beijing's engagement in the EU.

The argument put forward is that while Beijing's economic and political "advance" into the European Union's periphery may appear threatening at first, a sober assessment of China's engagement demonstrates that the BRI contains substantial opportunities as well – in both, the economic and especially in the political realm. This is because the confrontation with the BRI represents a chance for the EU to reflect not only on how to strengthen (and develop) the EU's liberal political culture in today's multipolar world, but also on how to engage and include the new or structurally weaker member states in this endeavour.

Put differently, rather than taking its own normative-political attractiveness for granted (in as well as outside the Union), Beijing's political presence forces the EU to acknowledge the (normative) power shift at the international level and adjust itself accordingly. Most certainly, this is not a plea to leave the EU's liberal political heritage behind. It is, rather, a reminder that normative alternatives may lead to situations that exhibit dividing lines, because it is there that they find receptivity.

In the end, this paper sets forth that with Beijing increasingly entrenched in the EU and the world multipolarizing, maintaining a liberal political culture and identity will be a matter of each member state's individual choice – and not, as it has been before, a seemingly natural self-evidence. This is why Brussels would be well-advised to pay attention to, and engage its periphery in order to save the cohesion of the Union as a whole .

## **Note**

- <sup>1</sup> National Development and Reform Commission (2015): Visions and Actions on Jointly Building Silk Road Economic Belt and 21-Century Maritime Silk Road, National Development and Reform Commission, Beijing.



# China's Silk Road Initiative and the European Union

## Prospects for the Future

### Introduction

The past fifteen years have seen the multipolarization of the once unipolar, Western-dominated international system, and with it, the emergence of a new international beacon: The People's Republic of China. Today, this "authoritarian great power", as Azar Gat put it already in 2007, has become an essential political and economic actor on the international scene. Indeed, during the past decades China has evolved into the world's second largest economy, a trade giant, a substantial source of foreign direct investment and international development assistance, the motor behind transnational infrastructure projects on a global scale, and, last but not least, a pioneer in emerging industries such as artificial intelligence and robotics. In other words, today, there is no way around China on the international scene – in economic, developmental, environmental, scientific, and normative-political terms.

To promote its newly achieved international standing, Beijing, in 2013, has launched a foreign policy project of unseen scale – the Silk Road Economic Belt and the 21<sup>st</sup> Century Maritime Silk Road. Known today as the Belt and Road Initiative (BRI), it represents a substantial Beijing-led and China-oriented undertaking, endeavouring to enhance connectivity within Asia as well as between the People's Republic and the states of Eurasia, Africa, Latin America and, ultimately, Europe. The idea is to build comprehensive infrastructure, transport, economic, political, and cultural ("people-to-people") linkages, and to create networks between continents that stand for what Beijing understands as an "open, inclusive and balanced regional economic cooperation architecture that benefits all".<sup>1</sup>

Involving more than 80 states, which together account for over 30 percent of global GDP, 62 percent of global population and 75 percent of known energy reserves, the BRI has become a symbol of a new, and not quite Western-led wave of global economic integration, having been framed by some commentators as a modern "Chinese Marshall Plan" and by others as Beijing's strategy to "create an entirely new global governance system ... from the perspective of China".<sup>2</sup>

In this regard, the European Union is considered a crucial partner. In fact, Beijing has consciously situated Europe at "the other end" of the Initiative, envisioning the Belt and Road to become the "crucial link" between China and the EU – "the two major civilizations and two huge markets".<sup>3</sup> Accordingly, during the past years, almost all of the EU's member states have become major targets of Beijing's attention, either through the framework of the BRI (the Central and Eastern European states as well as Greece), or through Chinese

FDI that addresses the strategic industries of the Union's advanced economies. This kind of enhanced engagement was – and continues to be – a development so swift and so far-reaching that it has taken Europe somewhat by surprise. It is in this context that questions about Beijing's rationale behind its European focus and concerns about the impact of the Chinese engagement have become vital among business representatives, policy makers and analysts in both Brussels as well as in the EU's (Western) national capitals.

What are the implications of China's economic and political advent into the EU's Eastern and Southern regions and how are they related to Beijing's enhanced FDI activity in the EU's West? How can the EU respond to, and constructively engage Beijing without compromising its principles and liberal political identity? The objective of this article is to address these questions, and to discuss the rationale of China's enhanced engagement with the European Union, as well as the ensuing challenges and opportunities for the latter. Ultimately, the aim of this paper is to outline a roadmap for a constructive engagement between the two global powers, and to draft recommendations for cooperation that will promote a sound EU-China partnership for the time to come.

## **1. The Belt and Road Initiative**

### **1.1 The Historical Context**

The character of the Belt and Road Initiative is shaped by the People's Republic own development experience which is closely related to Beijing's colonial past (1838-1949), a period also known as the "century of humiliation". It was then that China's sovereignty and territorial integrity came under severe attack by the imperialist powers, its relative economic backwardness raised to the surface, and its international (and self-ascribed) status fell from that of a "great civilization" (Beijing traditionally viewed itself as the centre of the civilized world) to a foreign controlled, civil war-ravaged semi-colony of industrialized, technologically advanced, and militarily strong "imperialist great powers". The experience of losing sovereignty, territorial integrity, and, ultimately, the Empire due to the lack of relative developmental equity with the European powers and Japan shaped communist China's outlook on national development and international relations in two ways.

For one thing, and especially since Deng Xiaoping put China on a pathway of accelerated economic reform in 1978, this experience led to the understanding that the reinstatement of China's traditional position as a major power in the international system and the maintenance of national security – that is, of national sovereignty, territorial integrity, social and regime stability – are inextricably linked to constant economic and technological progress, and consequently to the integration with the international system's liberal economic

structures. For another thing, the understanding asserted itself that China's international status and national security equally depend on the pursuit of an own, non-Western (i.e. "anti-imperialist") development pathway, one that is characterized by political "self-determination" and the renunciation of Western "interference" into its social and political domestic realities.

This is why during the past four decades China embarked on a development strategy that focused on opening up to the Western-dominated international community in the economic realms (and later on becoming one of the most vocal proponents of economic globalization) while carefully eschewing any Western-informed political transformation. In 2013, this strategy culminated in the presentation of the Belt and Road Initiative which not only combined Beijing's drive for economic development with its political "self-determination" needs, but also put China's particular development model into the framework of an evolving multipolar world order.

## 1.2 The Economic Dimension

In economic terms, the BRI is a relatively straightforward undertaking: the key concept is "connectivity" and the basic idea behind it is to build new, and improve the existing infrastructure, economic, and financial linkages among Asian, African, and European countries. In this regard, the "Belt" (the Silk Road Economic Belt) designates the Eurasian land-route that links China to South and Central Asia, and onward to Eastern and Central Europe. The "Road" (New Maritime Silk Road), on the other hand, describes the linkage by sea – the route connecting China with the nations of South East Asia, the Middle East and North Africa, as well as, ultimately, Mediterranean Europe.

Fostering the connectivity between China and the world, then, follows the rationale of continued economic reform at home which currently rests on three distinct pillars: to relocate traditional labour-intensive production into China's less developed Western regions; to transfer ("shift out") domestic excess capacity in the equipment-manufacturing sectors, notably in the realms of machine tools, shipbuilding, (nuclear) power, and high-speed railway as well as in the sectors of infrastructure design and construction, steel, cement, chemical industry, and building materials among others, abroad; as well as to acquire knowledge – "core technology, brands, international sales channels, innovative business models and advanced management experience" – from high-end manufacturing enterprises that are situated in the advanced Western economies.<sup>4</sup> Taken together, the goal is to promote the People's Republic's industrial modernization, to move up its ranking in global value chains (GVCs) and thus, to "build one of the world's most advanced and competitive economies".<sup>5</sup>

In this regard, the BRI can be seen as a cornerstone for the implementation of the international dimension of China's domestic development goals focusing on five cooperation priorities in particular: policy coordination, facilities connectivity, unimpeded trade, financial integration, and people-to-people bonds.<sup>6</sup> The emphasis lies on the establishment of "hard infrastructure" – that is, on the acquisition, construction, and eventually expansion of overland routes, railroads, ports, oil and gas pipelines, power grids as well as international communication networks. The complementary "soft infrastructure" development, on the other hand, envisions policy coordination in the economic, financial, social and cultural spheres, ranging from trade agreements, the alignment of regulatory standards and enhanced financial integration to people-to-people exchanges, tourism, and education, whereby the task of the latter is to act as facilitators of BRI's economic arm. Overall, the goal is to create transcontinental networks that implement what Beijing describes as an "open, inclusive and balanced regional economic cooperation architecture that benefits all".<sup>7</sup>

Beijing backs the BRI with substantial funds, having launched new financial institutions like the Asian Infrastructure Investment Bank (AIIB) (endowed with US\$ 100 billion), the Silk Road Fund (endowed with US\$ 40 billion), and the New Development Bank (NDB) (endowed with US\$ 50 billion) as well as various funds for bilateral cooperation (disposing over US\$ 10-20 billion) since the Initiative's inauguration.<sup>8</sup> The government also uses the national Chinese Development Bank (CDB) and the Export-Import Bank (EXIM), both endowed with substantial loans from the People's Bank of China, to finance BRI activity.<sup>9</sup> Fittingly, then, most of BRI projects are implemented by state-financed, and state-owned enterprises (SOEs) that are largely active in the construction, transport and logistics industries.<sup>10</sup> To date, the actual spending on the BRI has been estimated at about US\$ 1,1 trillion (through more conservative estimates amount to US\$ 340 billion during 2014-2017 only).<sup>11</sup> By 2030, overall BRI spending is expected to increase to US\$ 2 trillion.<sup>12</sup>

## **Why Europe?**

The People's Republic interest in the EU can be explained by its economic diversity: the advanced economies in the West represent a source of pre-eminent research and innovation in the high-tech, strategic, and smart manufacturing sectors that Beijing urgently seeks access to. Having obtained more than 90 percent of China's total EU investment in 2017, they are the major recipients of Chinese foreign direct investment (FDI) and also the People's Republic's major trade partners.<sup>13</sup> The post-socialist economies in the Union's East, on the other hand, exhibit high infrastructure development needs, while also being strong (and cost-effective) in the production-intensive manufacturing industries, thus offering various transfer possibilities for China's excess capacities. Finally, due to their distress during the 2007/8 global financial crisis, the EU's sovereign-debt hit Southern members such as Greece and Portugal display opportunities for valuable strategic infrastructure investments.

This economic versatility provides Beijing with various demand-based market entry opportunities such as knowledge transfer from Europe to China, excess capacity transfer from China to Europe as well as infrastructure development and acquisition opportunities through China's SOEs. It is this combination that has contributed to the EU's uncontested position as China's biggest trading partner and as its favourite destination for outbound direct investment (ODI).<sup>14</sup> And it is this combination, too, that has lifted the EU to the position of the BRI's "other end", rendering it the ultimate destination point of Beijing's international connectivity ambitions.

To be sure, until now it is only Greece and eleven Central and Eastern European states (Estonia, Lithuania, Latvia, Poland, the Czech Republic, the Slovak Republic, Hungary, Slovenia, Croatia, Romania, and Bulgaria) that officially participate in the BRI as fully-fledged EU members. Five other EU-close but not (yet) membering BRI participants are Albania, Bosnia-Herzegovina, Macedonia, Montenegro, and Serbia. Together, these Central and Eastern European states make up the 16+1 CEEC plus China framework which, since 2013, constitutes an integral component of the Belt and Road Initiative.<sup>15</sup> Importantly, however, even though the BRI explicitly addresses the 16+1 states and Greece (which is an observer in the 16+1 grouping), it is part of China's integrated approach vis-à-vis the whole EU, focusing on the interconnectedness between the high-value, high-tech West and the connectivity-facilitating (South-)East in particular.

Currently, the 17 official BRI participants serve as the Initiative's strategic hub – it is on their territory that the Economic Belt and the Maritime Road meet and from there on expand either into the advanced Western European economies or, as appropriate, flow back to China. Accordingly, Beijing's engagement on the territory of the 16+1 and Greece is largely about the construction and acquisition of strategic infrastructure – ports, railways, roads, and energy grids – that can function as a gateway between China and Europe's West.

In this regard, Greece plays a prominent role. Already in 2008, with the global financial crisis evolving, the Chinese state-owned shipping company COSCO acquired a 35-year concession from the Greek government to manage terminals II and III of the commercial Port of Piraeus for the sum of € 831,2 million.<sup>16</sup> In 2016, COSCO paid another € 280 million to purchase a 51 percent majority stake in the Piraeus Port Authority with an option to buy an additional 16 percent for € 88 million in 2021.<sup>17</sup> Even though Beijing's engagement began five years before the BRI was launched, the acquisition and operation of Piraeus represents a constitutive part of the BRI today: not only because it is largely referred to as a success story – through COSCO container traffic has quadrupled between 2008 and 2017, rendering Piraeus the fastest growing container port worldwide – but also because the success encouraged and legitimized further infrastructure connectivity projects in the region of Southeast Europe.

In this regard, notable examples include the "China-Europe Land Sea Express Route", which seeks to connect the port of Piraeus with the city of Budapest, and of which the Belgrade-Budapest high-speed railway, worth €\$ 3,7 billion, is a constituent part; the 2016 initiated project Adriatic-Baltic Black Seaport Cooperation which aims at the development of transportation hubs that comprise ports and industrial parks in the coastal areas of the Adriatic, Baltic and Black Seas as well as along the inland waterways; the railway connections between Poland and China (Lodz-Chengdu and Warsaw-Shuzhou) as well as – a Western European exception – between Germany and China (Leipzig–Shenyang, Duisburg–Shongqing, Hamburg–Zhengzhou, Hamburg–Harbin, Nuremberg–Chengdu); and finally, the purchase of a 24 percent share in ADMIE, the Greek Independent Power Transmission Operator by China State Grid International Development Ltd. for € 320 million in 2016.<sup>18</sup> All in all, while these projects primarily serve the aim of China-led connectivity refurbishment on the territory of the CEE nations and Greece (and, eventually, as current utility and logistics takeovers in Western Europe, notably in the UK, demonstrate), they also boost China's overcapacity transfer opportunities in the construction, steel, and energy sectors.

The overcapacity theme is also and especially valid in the production-intensive Visegrad Group of countries (the Czech Republic, Hungary, Poland and the Slovak Republic), that serve as cost-effective assembly bases for Chinese manufacture products on their way to the high-tariff EU market.<sup>19</sup> Indeed, with their specific production-intensive position within global value chains (especially, but not exclusively, related to the German automotive sector), the relatively low labour costs and high labour productivity as well as their location within the EU, the V4 states offer the Chinese telecommunications, electronics, chemical, and machinery parts and component producing companies – Huawei, ZTE, Lenovo among others – to shift their manufacturing activities into EU territory.<sup>20</sup> For Beijing, this kills two birds with one stone: on the one hand, excess capacity is being sourced out from China. On the other hand, such greenfield (and, at times, brownfield) investments allow Chinese companies to enter the markets of advanced EU economies at profitable rates circumventing the otherwise high tariffs.<sup>21</sup>

In the end, the BRI's economic dynamic in Europe may be understood as follows: although largely implemented in the Union's so-called "periphery", the Initiative's prime economic objective is to promote the economic relations (in the form of securing and expanding trade linkages and profitable market entry) with the Union's "core", while, where possible, creating opportunities for overcapacity transfer are made along the way. This principle of *engaging the periphery in order to reach the core* is also followed in the political realm.

### 1.3 The Political Dimension

Shaped by China's own political biography, the Belt and Road Initiative has a clear developmental connotation endeavouring to bring about a new, alternative "way for win-win cooperation that promotes common development and prosperity".<sup>22</sup> Importantly, however, development is described in apolitical, unideological terms with the BRI's official documents highlighting traditional Confucian-Taoist principles such as "peace and cooperation, openness and inclusiveness, mutual learning and mutual benefit".<sup>23</sup> Nevertheless, the BRI, in line with China's own "post-humiliation" development narrative, also attaches great value to rejecting the politically transformative Western model of liberally-informed development for itself as well as for other developing (and even developed) nations. Thus, in his keynote address at the 2017 BRI Forum, President Xi Jinping explicitly distanced himself (and the BRI) from the post-Cold War entrenched liberal-democratic (and Western-dominated) outlook on political development in general and the necessities of domestic governance in particular, stating that

"we have no intention to interfere in other countries' internal affairs, export our own social system and model of development, or impose our own will on others. In pursuing the Belt and Road Initiative, we will not resort to outdated geopolitical manoeuvring".<sup>24</sup>

This explicit distancing is not only reflective of Beijing's drive towards a global order that is not (anymore) characterized by the normative-political supremacy of the West and its liberal-democratic identity, but also of China's aspiration to establish itself as an ideologically "neutral" – and normatively alternative – pole in world affairs.

Apart from "non-interference" and the avoidance of any Western-informed political transformation, however, what norms and principles does the Chinese development model entail? As pointed out above, Beijing's core political interests are twofold: the maintenance of national security – that is, the maintenance of national sovereignty, territorial integrity, social and regime stability – as well as the reinstatement of China as a major player in the international system. Despite Beijing's "apolitical" stance, for those who benefit from Beijing's alternative development package these interests translate into the following behavioural recommendations: firstly, supporting the One-China policy whenever the issue of Taiwan comes up; secondly, refraining from criticism of China's political and economic system; finally, promoting China's leadership role in the process of economic globalization and normative multipolarization. In short, the beneficiaries of China's normatively alternative approach commit themselves to supporting Beijing's development model and its overarching objective: the legitimization and stabilization of the Communist Party's position in an ideologically post-communist China.

The promotion of such normative-political alternatives, in turn, is only possible when such alternatives are actively sought. It is at this critical juncture that the EU's post-socialist

nations and Greece come into play. These are states, that during the past years have not only been intensely looking for possible sources of FDI, but also were struck by EU criticism and opprobrium due to the developments in their domestic realms. In particular, the reproaches addressed national migration policies and increasingly illiberal political practices (notably in Hungary, Poland and the Czech Republic) as well as disagreements in the financial-economic policy realms (Greece). The ensuing fault-lines have substantially weakened the EU's own normative-political attractiveness, while simultaneously heightening these nations' receptivity for new, alternative ways to achieve "development and prosperity".<sup>25</sup>

This is the point at which the BRI's normative-political dimension and its proposed development model comes into play: without the presence of existing fault-lines or divisions – in the cases at hand the alienation between the norm-setting, "teaching" European institutions and the norm-taking, "learning" periphery – there is no ground on which any normative alternatives can take hold. If fault-lines and divisions prevail, however, there is ample room for other development models to thrive – especially if they are backed by financial resources. In this regard, a major characteristic of China's development model is "giving face" to those national governments "that normally do not get much respect" – or at least feel that way.<sup>26</sup>

In the case at hand, "giving face" occurred vis-à-vis the at times sharply criticised CEE states and Greece where Beijing exploited the strained dynamics between the liberal-minded "teacher" and not-so liberal-minded (or just frustrated), but dependent "student" to its own advantage. On the national level, the extent to which that was successful has been showcased by Hungary's prime minister Viktor Orbán, who spoke at the opening of the China-Central and Eastern Europe Summit in Budapest in 2017:

"Globalization's new world order has also brought with it new configurations. We look upon the President of China's One Belt One Road Initiative as one of globalisation's new configurations: one which will no longer divide the world into teachers and students, but which will provide the basis for mutual respect and mutual advantage."<sup>27</sup>

The influence of China's normatively alternative development model on the national level has left its mark on the international level as well: in July 2016, Hungary, Slovenia and Greece – all close business partners of Beijing within the framework of the Belt and Road Initiative – fought to avoid a direct reference to Beijing in an EU statement about a ruling by the Permanent Court of Arbitration that struck down China's legal claims in the South China Sea.<sup>28</sup> Similarly, in March 2017, Hungary derailed the EU's consensus on signing a joint letter denouncing the treatment of human rights lawyers in China. In June 2017, Greece blocked a European Union statement at the United Nations Human Rights Council in Geneva criticizing China's human rights record, marking the first time that the EU actually failed to make a joint statement at the UN human rights body. If not outright adherence,

such attitudes may be understood to reflect a distinct pre-emptive accommodation to Beijing's interests on the part of those who not only cherish the BRI-promoted investment, but also, and notably, want to make use of the appending alternative model of development.

It is at this point that the above mentioned principle of *engaging the periphery in order to reach the core* reappears. This is because in addition to promoting political turnaround in Europe's periphery, the BRI-promoted development model has also a potentially pronounced impact on the core: due to the intergovernmental nature of the EU, the entrenchment of the BRI's political dimension on the national level enables Beijing to access the decision-making processes on the Union level. This, as the above examples demonstrate, may challenge the bloc's liberal identity and damage its unity, and, ultimately, render it more difficult to speak with one voice and be heard accordingly – as a unified voice of the liberal West. In other words, as the above actions demonstrate, Chinese political influence on the EU's national level has the potential to weaken the EU as a whole while strengthening its own position within the multipolar order. Against this background, the following sections shall discuss the implications of Beijing's presence within the EU.

## **2. The Belt and Road Initiative in the European Union: Challenge or Opportunity?**

At first sight, Beijing's economic and political "advance" into the European Union's periphery appears threatening indeed – China is purchasing ports and building railways, it sources out overcapacities and circumvents European tariffs.<sup>29</sup> At the same time, it effectively reaches out politically and appears successful in diluting EU unity on the international level. However, while this is true, a sober assessment of China's engagement in Europe's periphery demonstrates that despite its distinct threat potential, it also contains opportunities which, if managed properly, may outweigh the challenges.

Indeed, while the scope of China's infrastructure engagement appears pronounced, its actual economic presence in the BRI states – with the exception of Greece – is still in the early stages of implementation. To date, investments in the CEE countries remain low, having amounted to only 3 and 2 percent of China's total EU investment in 2016 and 2017, while the advanced Western European economies, notably the UK, Germany, and France, have received 75 percent of China's total EU investments.<sup>30</sup> Thus, instead of experiencing the promised economic engagement on a grand scale, during the past years, CEE states have experienced a gap that arose out of the plethora of announcements as to new infrastructure investment projects under the umbrella of the BRI on the one hand, and the factual implementation stagnation on the other hand. As Eder and Mardell demonstrate, in the CEE states, "most of the promised infrastructure funding has not yet materialized", while only a fraction of the "deals announced" are actually being completed on the ground.<sup>31</sup>

Where they do materialize, moreover, many infrastructure "investments" turn out to be euphemisms: most of the BRI's infrastructure projects in the 16+1 states are financed by Chinese banks and state-owned funds with complex loan arrangements, heightening the danger of government-debt traps. This is especially true in the CEE region's small non-EU economies such as Montenegro and Bosnia-Herzegovina, but it also occurs in EU member states.<sup>32</sup> A notable case in point is Hungary where the Hungarian section of the Belgrade-Budapest railway (worth about US\$ 3 billion) is financed through an 85 percent loan provided by China's ExIm Bank that is held by the government.<sup>33</sup> Due to the EU's rules on sovereign debt, such loans are likely to conflict with EU legislation. Accordingly, in early 2017, the European Commission initiated an investigation against Hungary scrutinizing not only the financial viability of the above mentioned railway connection, but also the government's compliance with EU public procurement legislation when awarding the tender to the China International Railway Corporation. Meanwhile, the investigation has been terminated, the tender is re-submitted, and the Serbian part of the construction has begun. Nevertheless, Beijing's flagship project remains controversial.

Such lack of reliability, the crux of potential financial distress (and dependency), as well as the BRI's projects' intra-EU conflict potential have the power to fundamentally discredit the BRI's brand of "mutually beneficial", "win-win"-oriented development package in the future, discouraging even the most avid supporters. At the same time (and by the same "receptivity-through-divisions"-logic), they have also the power to reinvigorate the EU's attractiveness among the CEE nations and Greece, serving as a reminder as to where the bulk of regional investment and funding actually originates. Indeed, while the BRI's infrastructure development resources may seem pronounced they are dwarfed by the EU's Western members FDI in the region as well as by the EU's Structural and Investment Funds (ESI).

As for the former, the EU traditionally represents the largest source of FDI in the CEE and the Western Balkan states, accounting for about 70 percent of total foreign direct investment.<sup>34</sup> As for the latter, the EU's various funds, from the Regional Development Fund to the Social and Cohesion Funds, are endowed with a total amount of € 351,8 billion for the financing period 2014-2020.<sup>35</sup> Over the past decade, these funds have significantly contributed to the overall development of the CEE states' economies – having been used for transport infrastructure construction, environmental protection, the promotion of regional competitiveness and social cohesion. And they will continue to do so in the future: the CEE states and Greece will remain major beneficiaries of the EU funding, having been earmarked to receive more than € 160 billion during the 2014-2020 budgetary period – money that in fact is directed at supporting post-socialist transition pathways and post-crisis recovery in the twelve states concerned.<sup>36</sup>

Thus, while appearing big and attractive at first sight, the BRI's economic "advance" is actually smaller and less attractive than it seems, at least in straightforward economic terms.

This, however, is not quite the case in the more complex political realm. To reiterate, the normatively alternative part of the BRI's development model can take full effect only in cases of utterly divisive fault-lines, that is, in cases where a member state's frustration with the norm-setting EU core weighs heavier than the desire to be part of the Union. This implies that China's political influence potential is a function of the internal relationship dynamics between the core and the periphery states and of the ensuing receptivity on the ground. It is the latter that conditions the extent to which the BRI may be influential in political terms, that is, whether it will succeed in estranging the CEE states and Greece from the EU and thus undermine the Union's liberal posture.

The BRI provides a standing offer to any nation to turn away from the liberal Western model of political governance if needed and to embark upon other suitable models instead. In this, it allows Beijing to exploit the EU's internal fault-lines to its own geopolitical advantage. Clearly, the threat of such an alienation within the EU – as well as of the ensuing loss of EU unity on the international stage – is a threat that risks weakening the Union's liberal core, and with it, the Union as a whole. Importantly, however, such a threat of alienation – and of "unfavourable" normative-political alternatives in general – reflects the new reality of today's international environment. In other words, this is the new and inescapable "normal" of the multipolar age – and the promotion of such alternatives is not limited to China.

As such, then, the confrontation with Beijing's normative-political alternatives represents not only a threat but an opportunity as well: rather than taking its own normative-political attractiveness for granted (in- as well as outside the Union), Beijing's political presence forces the EU to acknowledge the (normative) power shift on the international level. This, in turn, is a chance to reflect firstly, on how to strengthen (and develop) the EU's liberal political culture in general, and secondly, on how to include the new or structurally weaker member states in this endeavour in particular. Most certainly, this no plea to leave the EU's liberal political heritage behind in the pursuit of a more "adjusted" political culture – quite the opposite. It is, however, a reminder that the danger of normative alternatives is that they draw on situations that exhibit fault lines, because it is there that they find receptivity. Therefore, with Beijing being increasingly entwined with the EU, maintaining a liberal political culture and identity in the future will be a matter of each member state's individual choice – and not, as it has been before, a natural self-evidence. This is why Brussels would be well-advised to pay attention and engage its periphery in order to save the cohesion of the Union as a whole.

To conclude, the European Union is still a staunch representative of the liberal West, but it is also a stronghold of growing internal fault-lines and divisions – between the North and the South, the West and the East. It is these divisions that render the EU's liberal project vulnerable to potentially harming interference from the outside. Indeed, it is through them (and the receptivity they produce), that China's role in the EU may come to change – from

that of one (in fact valuable, as the case of Piraeus in Greece demonstrates) investor to that of a provider of economic, political and normative alternatives. Clearly, the latter is in the interest of Beijing: taking on, and eventually dividing – "de-liberalizing" – liberal Europe would not only be a fundamental building block in driving forward Beijing's multi-polarization ambitions, but also constitute a significant valuation of the Chinese development model. However, whether China succeeds in this regard or not – at least within the EU – is not quite for Beijing to decide. For the time being, the question as to threat or opportunity – that is, the question as to what role the People's Republic will be assigned eventually – will be answered by the EU and its member states. This is something that those Europeans who aspire to remain part of a liberal order on the continent should always keep in mind.

## Recommendations for Action

Drawing on the above analysis, the following recommendations reflect on how Beijing's engagement within the EU may be constructively addressed:

- **The EU should remain open to Chinese FDI in a smart way:** this implies demanding the adherence to EU legislation, notably in the realm of public procurement and lending through policy banks. This also implies demanding reciprocity for European businesses active in China. In addition, the EU should develop a unified, transparent system for screening investments that hail from non-EU countries – be it strategic infrastructure such as ports and railways, energy grids, or high-tech industries. In this regard, the adoption of the investment screening mechanism – legislation to create an EU-wide coordination instrument to screen foreign direct investment on the grounds of security or public order – is essential.
- **Promote infrastructure development projects on the European periphery:** Europe needs a common response to the BRI. Initiatives like the Juncker Plan (promoting investment within the EU), the EU-China Connectivity Platform (aiming to coordinate those parts of BRI projects that are of relevance to Brussels – inside and outside Europe), the Elements for an EU Strategy on Connecting Europe and Asia (aiming at establishing a strategy to promote connectivity between Europe and Asia) as well as the European Commission's Connectivity Agenda for the Western Balkans are the right way to proceed. They should be further promoted.
- **Actively highlight the value of EU investments and funds to the CEE region and Greece:** While China's BRI resources appear large, they are dwarfed by EU investments and its structural and investment funds in both amount, reliability and conditions. These are funds through which the CEE states were, and continue to be, modernized and which have been helping Greece through the debt crisis.

- **Request clear affirmation from all EU member states as to the Union's liberal political culture:** All member states, irrespective of BRI participation, are responsible for adhering to EU legislation, its political culture and the Union's common values and interests. The EU institutions should hold each member state to account, and as appropriate, address shortcomings. The legal adjustments in the EU's structural fund, which since 2014 link the provision of payments to the fulfilment of prior agreed conditions is a sensible way to go.
- **Nevertheless, show a degree of broad-mindedness vis-à-vis CEE nations' political-legacies and Greece's crisis-induced receptivity for normative alternatives:** Up until recently, the post-socialist nations' democratic transition has been quite linear, largely meeting the expectations on the part of norm-setting EU institutions and core states. However, because a political transition is also a process of identity building, it involves (and requires) a constant interaction with the past. Therefore, a certain contemplation with, or even temporary regress into old patterns may occur along the way. When (necessarily) addressing such regresses, EU institutions and member states should keep in mind that China's development model fundamentally relies on "giving face" to those that feel treated disrespectfully. Therefore, rule number one is to avoid emotionalized confrontations with EU member and candidate states.
- **Focus on developing a common language vis-à-vis the international community in general and China in particular:** EU institutions should invest time and resources in explaining to the member states why a strong and unified EU, one that speaks with one voice and is heard accordingly, is in their own economic and political interest. If there is no "periphery" and no "core" to divide, Beijing, with or without the framework of the BRI, is likely to play a constructive, beneficial role, engaging Europe as a fellow global player within this century's emerging multipolar order.

## Notes

- <sup>1</sup> National Development and Reform Commission (2015): Visions and Actions on Jointly Building Silk Road Economic Belt and 21-Century Maritime Silk Road, National Development and Reform Commission, Beijing. Retrieved from: [http://en.ndrc.gov.cn/newsrelease/201503/t20150330\\_669367.html](http://en.ndrc.gov.cn/newsrelease/201503/t20150330_669367.html)
- <sup>2</sup> Peter Ferdinand (2018): Westward ho – the China dream and "One Belt One Road": Chinese foreign policy under Xi Jinping, in: Weiqing Song (ed.): China's Relations with Central and Eastern Europe, London: Routledge.
- <sup>3</sup> Liu Zuokui (2018): The "16+1 Cooperation" under the "Belt and Road" initiative, in: Weiqing Song (ed.): China's Relations with Central and Eastern Europe, London: Routledge, p. 233.
- <sup>4</sup> Jorg Wuttke (2017): The Dark Side of China's Economic Rise, Global Policy, 8/4; Xuedong Ding (2017): From World Factory to International Capacity Cooperation: China's Evolving role in the global value chain, in: Xuedong Ding and Chen Meng (eds.): From World Factory to Global Investor, London: Routledge.

- <sup>5</sup> To this end, Beijing has launched the "Made in China 2025"-Strategy in 2015. Cf. Jost Wübbeke et al. (2016): Made in China 2025. The making of a high-tech superpower and consequences for industrial countries, MERICS Papers on China.
- <sup>6</sup> National Development and Reform Commission: op. cit.
- <sup>7</sup> Ibid.
- <sup>8</sup> These institutions are endowed with more joint capital than all the other global and regional multilateral development banks (MDBs) together, except for the European Investment Bank (EIB) (disposing over US\$ 323 billion) and the World Bank (IBRD) (disposing over US\$ 223 billion). Cf. European Commission (2015): The Asian Infrastructure Investment Bank. A New Multilateral Financial Institution or a Vehicle for China's Geostrategic Goals, European Political and Strategy Centre Strategic Notes, 1/ 2015. Retrieved from: [https://ec.europa.eu/epsc/publications/strategic-notes/asian-infrastructure-investment-bank\\_en](https://ec.europa.eu/epsc/publications/strategic-notes/asian-infrastructure-investment-bank_en)
- <sup>9</sup> Jonathan E. Hillman (2018): How Big Is China's Belt and Road? Center for Strategic and International Studies Commentary. Retrieved from: <https://www.csis.org/analysis/how-big-chinas-belt-and-road>.
- <sup>10</sup> Cecilia Joy-Perez & Derek Scissors (2018): The Chinese State Funds Belt and Road but Does Not Have Trillions to Spare, American Enterprise Institute. Retrieved from: <https://www.aei.org/wp-content/uploads/2018/03/BRI.pdf>.
- <sup>11</sup> Ibid.; HSBC (2018): Funding the Belt and Road Initiative. Retrieved from: <https://www.business.hsbc.com/belt-and-road/funding-the-bri-initiative>;
- <sup>12</sup> Ibid.
- <sup>13</sup> Thilo Hanemann & Mikko Huatari (2018): Chinese FDI in Europe in 2017, MERICS Papers on China, p. 9.
- <sup>14</sup> The EU has obtained € 36 billion in 2017 and almost € 30 billion in investments in 2018 (Ibid.).
- <sup>15</sup> Greece does not (yet) participate in this framework, however, it an observer.
- <sup>16</sup> Jens Bastian (2017): The potential for growth through Chinese infrastructure investments in Central and South-Eastern Europe along the "Balkan Silk Road", Report for the European Bank for Reconstruction and Development, Athens / London.
- <sup>17</sup> Plamen Tonchev (2017): China's Growing Economic and Political Clout through Investment in Greece, in: John Seaman et al.(eds.): Chinese Investment in Europe. A Country Level Approach, ETNC Report.
- <sup>18</sup> The German-Chinese railway connections from Leipzig and Duisburg were established before the BRI, and later included into its framework. Cf. Liu Zuokui: op. cit., p. 35; Valbona Zeneli (2016): Central and Eastern Europe: China's Stepping Stone to the EU?, in: The Diplomat, 30.11.2016. Retrieved from: <https://thediplomat.com/2016/11/central-and-eastern-europe-chinas-stepping-stone-to-the-eu/>; Plamen Tonchev: op. cit., p. 73; Thilo Hanemann et al.: op. cit., p. 15.
- <sup>19</sup> Agnes Szunomar et al. (2018): Economic Relations between China and Central and Eastern Europe: trade and investment issues, in: Weiqing Song: op. cit., p. 50.
- <sup>20</sup> Ibid.
- <sup>21</sup> Ibid., p. 57.
- <sup>22</sup> National Development and Reform Commission: op. cit.
- <sup>23</sup> Ibid.
- <sup>24</sup> Xinhuanet (2017): Full Text of President Xi's speech at Opening of Belt and Road Forum. Retrieved from: [http://www.xinhuanet.com/english/2017-05/14/c\\_136282982.htm](http://www.xinhuanet.com/english/2017-05/14/c_136282982.htm)
- <sup>25</sup> Ibid.
- <sup>26</sup> Emilian Kavalski (2013): The Struggle for Recognition of Normative Powers: Normative Power Europe and Normative Power China in Context, in: Cooperation and Conflict 48/2, p. 253-254.

- <sup>27</sup> The Hungarian Government (2017): Prime Minister Viktor Orbán's Speech at the opening of the China-Central and Eastern Europe Summit in Budapest. Retrieved from: <http://www.kormany.hu/en/the-prime-minister/the-prime-minister-s-speeches/prime-minister-viktor-orban-s-speech-at-the-opening-of-the-china-central-and-eastern-europe-summit-in-budapest>
- <sup>28</sup> Ankit Panda (2016): International Court Issues Unanimous Award in Philippines v. China Case of South China Sea, in: *The Diplomat*, 12.7.2016. Retrieved from: <https://thediplomat.com/2016/07/international-court-issues-unanimous-award-in-philippines-v-china-case-on-south-china-sea/>
- <sup>29</sup> The notion of "advance" has been taken from Thorsten Benner et al. (2018): *Authoritarian Advance. Responding to China's Growing Political Influence in Europe*, GPPI / MERICS Report.
- <sup>30</sup> Thilo Hanemann et al.: *op. cit.*, p. 31.
- <sup>31</sup> Thomas S. Eder (2018): *Belt and Road Reality Check: How to assess China's investment in Eastern Europe*, MERICS Blog – European Voices on China. Retrieved from: <https://www.merics.org/en/blog/belt-and-road-reality-check-how-assess-chinas-investment-eastern-europe>
- <sup>32</sup> Tamas Matura (2017): *Chinese Investment in Hungary: Few Results but Great Expectations*, in: John Seaman et al. (eds.): *Chinese Investment in Europe. A Country Level Approach*, ETNC Report.
- <sup>33</sup> Zoltan Vörös (2018): *Who Benefits from the Chinese-Built Hungary-Serbia Railway?* in: *The Diplomat*, 4.1.2018. Retrieved from: <https://thediplomat.com/2018/01/who-benefits-from-the-chinese-built-hungary-serbia-railway/>
- <sup>34</sup> Gabor Hunya (2017): *FDI in Central, East and Southeast Europe: Recovery amid Stabilising Economic Growth*, WIIW FDI Report 2017.
- <sup>35</sup> European Commission (2018): *EU regional and urban development. Available Budget 2014-2020*. Retrieved from: [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/en/funding/available-budget/](http://ec.europa.eu/regional_policy/en/funding/available-budget/)
- <sup>36</sup> *Ibid.*



### **Autorin**

**Dr. Luba von Hauff**

Wissenschaftliche Mitarbeiterin im Institut für Politikwissenschaften, Universität der Bundeswehr München  
und Associate Fellow, Deutsche Gesellschaft für Auswärtige Politik e.V., Berlin



## Aktuelle Analysen

Die „Aktuellen Analysen“ werden ab Nr. 9 parallel zur Druckfassung auch als PDF-Datei auf der Homepage der Hanns-Seidel-Stiftung angeboten: <https://www.hss.de/publikationen/>. Ausgaben, die noch nicht vergriffen sind, können dort kostenfrei bestellt werden.

- Nr. 1 Problemstrukturen schwarz-grüner Zusammenarbeit
- Nr. 2 Wertewandel in Bayern und Deutschland – Klassische Ansätze – Aktuelle Diskussion – Perspektiven
- Nr. 3 Die Osterweiterung der NATO – Die Positionen der USA und Russlands
- Nr. 4 Umweltzertifikate – ein geeigneter Weg in der Umweltpolitik?
- Nr. 5 Das Verhältnis von SPD, PDS und Bündnis 90/Die Grünen nach den Landtagswahlen vom 24. März 1996
- Nr. 6 Informationszeitalter – Informationsgesellschaft – Wissensgesellschaft
- Nr. 7 Ausländerpolitik in Deutschland
- Nr. 8 Kooperationsformen der Oppositionsparteien
- Nr. 9 Transnationale Organisierte Kriminalität (TOK) – Aspekte ihrer Entwicklung und Voraussetzungen erfolgreicher Bekämpfung
- Nr. 10 Beschäftigung und Sozialstaat
- Nr. 11 Neue Formen des Terrorismus
- Nr. 12 Die DVU – Gefahr von Rechtsaußen
- Nr. 13 Die PDS vor den Europawahlen
- Nr. 14 Der Kosovo-Konflikt: Aspekte und Hintergründe
- Nr. 15 Die PDS im Wahljahr 1999: „Politik von links, von unten und von Osten“
- Nr. 16 Staatsbürgerschaftsrecht und Einbürgerung in Kanada und Australien
- Nr. 17 Die heutige Spionage Russlands
- Nr. 18 Krieg in Tschetschenien
- Nr. 19 Populisten auf dem Vormarsch? Analyse der Wahlsieger in Österreich und der Schweiz
- Nr. 20 Neo-nazistische Propaganda aus dem Ausland nach Deutschland
- Nr. 21 Die Relevanz amerikanischer Macht: anglo-amerikanische Vergangenheit und euro-atlantische Zukunft
- Nr. 22 Global Warming, nationale Sicherheit und internationale politische Ökonomie – Überlegungen zu den Konsequenzen der weltweiten Klimaveränderung für Deutschland und Europa
- Nr. 23 Die Tories und der „Dritte Weg“ – Oppositionsstrategien der britischen Konservativen gegen Tony Blair und New Labour
- Nr. 24 Die Rolle der nationalen Parlamente bei der Rechtssetzung der Europäischen Union – Zur Sicherung und zum Ausbau der Mitwirkungsrechte des Deutschen Bundestages

- Nr. 25    Jenseits der „Neuen Mitte“: Die Annäherung der PDS an die SPD seit der Bundestagswahl 1998
- Nr. 26    Die islamische Herausforderung – eine kritische Bestandsaufnahme von Konfliktpotenzialen
- Nr. 27    Nach der Berliner Wahl: Zustand und Perspektiven der PDS
- Nr. 28    Zwischen Konflikt und Koexistenz: Christentum und Islam im Libanon
- Nr. 29    Die Dynamik der Desintegration – Zum Zustand der Ausländerintegration in deutschen Großstädten
- Nr. 30    Terrorismus – Bedrohungsszenarien und Abwehrstrategien
- Nr. 31    Mehr Sicherheit oder Einschränkung von Bürgerrechten – Die Innenpolitik westlicher Regierungen nach dem 11. September 2001
- Nr. 32    Nationale Identität und Außenpolitik in Mittel- und Osteuropa
- Nr. 33    Die Beziehungen zwischen der Türkei und der EU – eine „Privilegierte Partnerschaft“
- Nr. 34    Die Transformation der NATO. Zukunftsrelevanz, Entwicklungsperspektiven und Reformstrategien
- Nr. 35    Die wissenschaftliche Untersuchung Internationaler Politik. Struktureller Neorealismus, die „Münchener Schule“ und das Verfahren der „Internationalen Konstellationsanalyse“
- Nr. 36    Zum Zustand des deutschen Parteiensystems – eine Bilanz des Jahres 2004
- Nr. 37    Reformzwänge bei den geheimen Nachrichtendiensten? Überlegungen angesichts neuer Bedrohungen
- Nr. 38    „Eine andere Welt ist möglich“: Identitäten und Strategien der globalisierungskritischen Bewegung
- Nr. 39    Krise und Ende des Europäischen Stabilitäts- und Wachstumspaktes
- Nr. 40    Bedeutungswandel der Arbeit – Versuch einer historischen Rekonstruktion
- Nr. 41    Die Bundestagswahl 2005 – Neue Machtkonstellation trotz Stabilität der politischen Lager
- Nr. 42    Europa Ziele geben – Eine Standortbestimmung in der Verfassungskrise
- Nr. 43    Der Umbau des Sozialstaates – Das australische Modell als Vorbild für Europa?
- Nr. 44    Die Herausforderungen der deutschen EU-Ratspräsidentschaft 2007 – Perspektiven für den europäischen Verfassungsvertrag
- Nr. 45    Das politische Lateinamerika: Profil und Entwicklungstendenzen
- Nr. 46    Der europäische Verfassungsprozess – Grundlagen, Werte und Perspektiven nach dem Scheitern des Verfassungsvertrags und nach dem Vertrag von Lissabon
- Nr. 47    Geisteswissenschaften – Geist schafft Wissen
- Nr. 48    Die Linke in Bayern – Entstehung, Erscheinungsbild, Perspektiven
- Nr. 49    Deutschland im Spannungsfeld des internationalen Politikgeflechts
- Nr. 50    Politische Kommunikation in Bayern – Untersuchungsbericht
- Nr. 51    Private Sicherheits- und Militärfirmen als Instrumente staatlichen Handelns
- Nr. 52    Von der Freiheit des konservativen Denkens – Grundlagen eines modernen Konservatismus

- Nr. 53    Wie funktioniert Integration? Mechanismen und Prozesse
- Nr. 54    Verwirrspiel Rente – Wege und Irrwege zu einem gesicherten Lebensabend
- Nr. 55    Die Piratenpartei – Hype oder Herausforderung für die deutsche Parteienlandschaft?
- Nr. 56    Die politische Kultur Südafrikas – 16 Jahre nach Ende der Apartheid
- Nr. 57    CSU- und CDU-Wählerschaften im sozialstrukturellen Vergleich
- Nr. 58    Politik mit „Kind und Kegel“ –  
Zur Vereinbarkeit von Familie und Politik bei Bundestagsabgeordneten
- Nr. 59    Die Wahlergebnisse der CSU – Analysen und Interpretationen
- Nr. 60    Der Islamische Staat – Grundzüge einer Staatsidee
- Nr. 61    Arbeits- und Lebensgestaltung der Zukunft – Ergebnisse einer Umfrage in Bayern
- Nr. 62    Impulse aus dem anderen Iran –  
Die systemkritische iranische Reformtheologie und der christlich-islamische Dialog in Europa
- Nr. 63    Bayern, Tschechen und Sudetendeutsche: Vom Gegeneinander zum Miteinander
- Nr. 64    Großbritannien nach der Unterhauswahl 2015
- Nr. 65    Die ignorierte Revolution? Die Entwicklung von den syrischen Aufständen zum Glaubenskrieg
- Nr. 66    Die Diskussion um eine Leitkultur. Hintergrund, Positionen und aktueller Stand
- Nr. 67    Europäische Energiesicherheit im Wandel – Globale Energiemegatrends und ihre Auswirkungen
- Nr. 68    Chinas Seidenstraßeninitiative und die EU: Aussichten für die Zukunft –  
China's Silk Road Initiative and the European Union: Prospects for the Future



