

## Deutsche Kurzfassung der Studie:

# Die Seidenstraßenpolitik Chinas – und wie die chinesische *Belt and Road Initiative*/BRI Konflikte entlang der „Straße zum Frieden“ ausblendet und damit schürt.

### Hintergrund: Die Seidenstraßen-Initiative ist mehr als eine Handelsroute

2013 hat der chinesische Präsident Xi Jinping die „Belt and Road Initiative“ (BRI) - in Deutschland unter dem Namen „Neue Seidenstraßen-Initiative“ bekannt - ins Leben gerufen. Sie gilt als eine der größten Initiativen des letzten Jahrzehnts – und sie hat das Ziel, Produktion, Handel und Investitionen zu fördern und lokales Marktgeschehen mit internationalem und vor allem digitalem Handel zu verbinden. Außerdem soll die Initiative chinesische Investitionen in bereits vorhandene Infrastruktur sowie in neue Produktionsstätten und Handelswege erleichtern. Vor allem aber soll sie China besser mit dem Rest der Welt verbinden: mit Europa auf dem Landweg, sowie mit Afrika, Lateinamerika und Ozeanien über den Seeweg.

Im Mai 2017 gab Präsident XI der „Belt and Road-Initiative (BRI)“ einen weiteren Namen: sie heißt seitdem "Road of Peace", Straße des Friedens. Doch just diesen Frieden stört sie. Denn die BRI zielt auf eine neue Weltordnungspolitik ab, wie sie kein anderer Staat in den letzten Jahrzehnten eingeführt hat. Die Initiative ist aber auch umstritten, weil die BRI überdies politische, rechtliche und kulturelle Ziele umfasst, die weit über eine wirtschaftliche Initiative hinausgehen.

### Die Seidenstraßen-Initiative als Konfliktbeschleuniger

China bewirbt die Initiative als Vision und globale Plattform, die „für die Teilnahme aller offen“ sei. Tatsächlich gibt es Mitwirkende zuhauf: Bis Ende 2019 wurden mit Kooperationspartnern 195 BRI-Vereinbarungen abgeschlossen. Dazu zählen 135 Memoranda of Understanding (MoUs) mit einzelnen Ländern sowie 30 weitere Abkommen mit internationalen und/oder multilateralen Organisationen – darunter etwa eine Vereinbarung mit dem Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen (UNDP), um die Ziele für nachhaltige Entwicklung der Agenda 2030 umzusetzen.

Trotz dieser regen Beteiligung mehrerer Akteure werden die Initiative und das wachsende internationale Engagement Chinas etliche Faktoren verstärken, die gewaltsamen Konflikten zugrunde liegen. International, weil sich die Initiative auf die strategischen Interessen und Kräfteverhältnisse zwischen China, den Vereinigten Staaten und wichtigen Regionalmächten in der ganzen Welt auswirkt. Und regional, da in Asien infolge der Initiative Land und Wasser knapp werden, von dem die Menschen entlang der BRI leben. Chinesische Unternehmen nutzen früheres Ackerland nun für Großprojekte. Dadurch eskalieren Konflikte weiter. Auch die ausgebauten geostrategischen Energierouten sowie Gas- und Ölpipelines in Zentralasien

und im Südkaukasus wirken sich auf lokale Gemeinschaften und den geopolitischen Wettbewerb in der Region aus. Hinzu kommt, dass in den Nachbarländern Chinas – und nicht nur dort – ein zunehmender Rassismus gegenüber Chinesinnen und Chinesen zu beobachten ist. Doch eine kritische Analyse und Auswertung der BRI-Aktivitäten ist schwierig. Viele Partnerländer sind dazu nicht willens oder bereit. Denn die BRI ist für sie ebenso wirtschaftlich und politisch wichtig wie für China. Und so erschweren und behindern autoritäre Regimes etwa in Kambodscha oder Myanmar das Engagement von zivilgesellschaftlichen Akteuren, die sich für Menschenrechte, Frieden und wirtschaftliche Gerechtigkeit einsetzen und gegen Korruption und Landraub kämpfen. Die BRI hat zwar eine Plattform für zivilgesellschaftliches Engagement geschaffen. Doch bislang sind die chinesischen Akteure und Partnerregierungen nicht bereit, die konfliktrelevanten Themen anzusprechen: Zivilgesellschaftlichen Akteuren wird kein ausreichender Raum zugestanden, um sich gefahrlos über Details von BRI-Projekten und etwa deren Finanzierung und Beteiligungen zu informieren. Sie können weder öffentlich Menschenrechtsverletzungen, Korruption oder Verletzungen von Land- und Wasserrechten indigener Gruppen kritisieren noch einfordern, dass Frauen oder marginalisierte Gruppen mitbestimmen können. Sie können auch keine Entschädigungen einklagen.

### **Methodik und Ziele der Studie**

Die hier veröffentlichte Studie analysiert, wie sich die BRI auf Frieden und Konflikte auswirkt – und zwar sowohl auf nationaler und lokaler Ebene als auch regional in Asien und bis nach Osteuropa. Sie gibt einen Überblick über vorhandene BRI-Analysen, akademische Daten sowie Erhebungen von zivilgesellschaftlichen Netzwerken, die in und zu den verschiedenen Ländern in Süd-, Südost- und Zentralasien sowie im Südkaukasus arbeiten.

Die Studie hat das Ziel,

1. die Beziehung zwischen der "Belt and Road"-Initiative und Konflikt dynamiken zu verstehen, insbesondere in den oben genannten Regionen. Hierfür haben die Autoren Interviews geführt, Dokumente ausgewertet und in der zweiten Jahreshälfte 2019 relevante Online-Portale gescreent sowie Literatur in mehreren Sprachen gesichtet.
2. Vorschläge zu entwickeln, wie Regierungen, Unternehmen und Projektpartner von Brot für die Welt auf diese Risiken und Chancen reagieren können. Denn die BRI wirkt sich auf Konflikte in mehreren Ländern aus, in denen Brot für die Welt Partner hat und Entwicklungsprogramme fördert.

Weil das Thema sensibel ist und wir diejenigen schützen wollen, die mit den Autoren der Studie Erkenntnisse und Informationen austauschten, bleiben die Befragten anonym. Die Studie sammelt die Perspektiven eines breiten Spektrums von Interessengruppen, darunter auch Think-Tanks der chinesischen Regierung.

### **Zusammenfassung der Ergebnisse**

Bedeutsam ist die BRI nicht nur wegen ihrer Größe, Reichweite und Ernsthaftigkeit, mit der unterschiedliche chinesische und nicht chinesische Akteure die Plattform fördern. Sondern

auch, weil sie tief in der politischen Ökonomie und damit der gesellschaftlichen Produktionsweise und Wirtschaft Chinas verwurzelt ist. Kurz: Die BRI ist Chinas erste große Anstrengung, das zu gestalten, was sich möglicherweise zu einer bedeutenden internationalen Institution entwickeln könnte.

Zwar beschäftigt sich die Plattform mit einer Reihe von Herausforderungen, etwa ökologische und soziale Nachhaltigkeit, gute Regierungsführung und finanzielle Nachhaltigkeit. Doch das Thema gewaltsame Konflikte klammert sie bislang aus. Das ist auch das wichtigste Ergebnis dieser Studie: Die BRI ist konfliktblind. Sie enthält weder Leitlinien dazu, wie sich Akteure, die die BRI fördern und entwickeln, in fragilen und Konfliktgebieten verhalten sollten. Noch gibt sie vor, wie Gewaltkonflikte auf zwischenstaatlicher, subnationaler, lokaler oder kommunaler Ebene eingedämmt werden könnten. All das birgt das Risiko, dass sich bewaffnete Konflikte noch verschärfen oder in die Länge ziehen.

Hinzu kommt, dass China zum Schutz von BRI-Projekten zunehmend auf chinesische private Sicherheitsfirmen zurückgreift. Auch das erhöht das Risiko einer gewaltsamen Konfrontation. Ein Beispiel ist der ‚China-Myanmar Economic Corridor‘. Dieser Wirtschaftskorridor führt durch Rakhine State in Myanmar. Militärs vertrieben dort 2017 unter dem Vorwand, es handle sich um eine terroristische Gruppe, rund 700.000 Rohingya. Dass dort ebenfalls bewaffnete chinesische Sicherheitskräfte auftauchten, führte zu neuen Kämpfen zwischen Rebellengruppen und Armee - und verhinderte die Rückkehr vieler Vertriebener. Die internationale Gemeinschaft verurteilte das Vorgehen der Regierung Myanmars als Völkermord.

Es ist abzusehen, dass Menschenrechtsverteidigerinnen und Menschenrechtsverteidiger sowie Anwältinnen und Anwälte, die zum Thema BRI arbeiten, stärker als bislang kontrolliert, überwacht und kriminalisiert werden – auch mithilfe chinesischer Überwachungstechnologien und künstlicher Intelligenz (KI). Dies ist etwa in Kirgistan der Fall.

Konflikte werden auch geschürt, weil es an Informationen über Projektdetails und an Transparenz fehlt. Das frustriert betroffene Gemeinden, lokale Beamte oder andere Interessengruppen enorm. „Die Regierung informiert nicht über die geplanten BRI-Vorhaben oder Vereinbarungen zwischen Projektpartnern“, so ein Interviewpartner, der anonym bleiben muss, um ihn nicht zu gefährden. „Selbst Regierungsvertreter vor Ort werden im Dunkeln gelassen.“

Ein weiteres Ergebnis der Studie: Offensichtlich hat auch die chinesische Regierung auf den höchsten Ebenen keinen spezifischen „Fahrplan“ für die BRI. Folglich ist die Plattform sehr flexibel, und eine ganze Reihe von chinesischen und internationalen Akteuren kann die Initiative mitgestalten. Das allerdings könnte auch eine Chance sein: Die Länder sowie die internationalen und multilateralen BRI-Partner, die wie etwa UNDP Vereinbarungen (MoUs) mit China getroffen haben, könnten die BRI mit Projekten zur Friedensförderung und nachhaltiger Entwicklung verknüpfen. Leider sind die Möglichkeiten eines Dialogs zwischen Praktiker\*innen und zivilgesellschaftliche Vertreter\*innen mit China und anderen BRI-Akteuren auf den entscheidenden Ebenen bis dato nur sehr begrenzt. Bislang berät nur die mittlere Ebene der Entscheidungsträger („track 2“) nicht offiziell und informell miteinander. Die Schlüsselakteure – nämlich die lokale Zivilgesellschaft – werden von den Umsetzern der

BRI-Projekte nicht gehört. Die Folge: auftretende Konflikte werden nicht bearbeitet, Menschenrechtverletzungen nicht aufgearbeitet, Spannungen und Gewalt nicht verhindert und nachhaltiger Frieden nicht gefördert.

### **Schlussfolgerungen und Empfehlungen**

Die Studie zeigt: Das Risiko, dass sich bestehende Konflikte durch und entlang der BRI auf verschiedenen Ebenen verschärfen beziehungsweise neu entstehen, ist extrem hoch. Letztendlich empfiehlt die BRI Unternehmen lediglich, ihre Sicherheitsrisiken im Zusammenhang mit ihren Investitionen in Betracht zu ziehen und verschiedene Formen von politischen, wirtschaftlichen und sozialen Risikobewertungen durchzuführen. Was fehlt, ist eine spezielle Komponente – quasi ein BRI-Pfeiler für Frieden und Sicherheit - innerhalb der BRI, die für nachhaltigen Frieden und menschliche Sicherheit sorgt und Schritte der Gewaltprävention und Friedensförderung beinhaltet.

Die Mehrheit der Staaten hat mit China MoUs über die Zusammenarbeit im Rahmen der BRI unterzeichnet. Die Plattform wird auch von den Vereinten Nationen und Finanzinstitutionen wie etwa der Asiatischen Entwicklungsbank anerkannt und unterstützt. Somit wäre es ein Fehler, die BRI zu ignorieren. Dies gilt insbesondere für politische Entscheidungsträger\*innen und Expert\*innen im Friedens- und Konfliktbereich, die sich mit den wachsenden sozio-ökonomischen und friedenspolitischen Herausforderungen befassen müssen, die die BRI im Hinblick auf gewaltsame Konflikte darstellt. Das setzt aber voraus, dass China wie auch alle anderen BRI-Akteure und Vertragspartner mehr Informationen als bislang über BRI-Projekte und -Pläne zur Verfügung stellen.

### **Vier konkrete Forderungen**

- (1) Die chinesische Regierung und andere an der "Belt and Road"-Initiative beteiligten Länder sollten eine Plattform schaffen, die untersucht, wie sich die BRI auf die Konflikt dynamiken in verschiedenen Kontexten auswirkt. Ähnliche Plattformen gibt es bereits für Umweltbelange und Korruption. Über eine solche Plattform können Friedenspraktiker\*innen, Forscher\*innen, internationale Organisationen und andere Staaten die Lage und Wirkungen analysieren, lokale und Friedens-Expertise einholen und auf Entscheidungsträger\*innen einwirken – immer mit dem Ziel, einen friedensfördernden Einfluss auf BRI-Aktivitäten zu haben. Sie könnten Maßnahmen zur Gewaltprävention und den Schutz von Menschenrechtsverteidiger\*innen durchsetzen.
- (2) Zivilgesellschaftliche Akteure sollten von allen BRI-Akteuren und auf allen Ebenen verbindlich und frühzeitig informiert und aktiv in die Planung und Ausgestaltung der BRI-Projekte einbezogen werden.
- (3) Auf internationaler Ebene und im Rahmen der Vereinten Nationen (UN) sollten die Vertragsstaaten und multilateralen Institutionen ihre Möglichkeiten für ein intensiveres Engagement zwischen den jeweiligen BRI-Akteuren nutzen. Die UN-Arbeitsgruppe für Wirtschaft und Menschenrechte (UN Working Group Business & Human Rights) etwa könnte Menschenrechte und Friedensförderung in den Dialog mit chine-

sischen Unternehmen einbringen. Dies würde auch das Verständnis zwischen politischen Akteuren, Unternehmensvertretern und Akteuren der Zivilgesellschaft verbessern.

- (4) Politische Entscheidungsträger\*innen, Friedensstifter\*innen und Expert\*innen für wirtschaftliche Entwicklung müssen stärker als bislang fordern, dass in Verbindung mit der BRI die Nachhaltigkeitsziele (SDGs) wie beispielsweise ein Ende von Armut, Hunger und Ungerechtigkeit oder das Ziel Frieden für alle umgesetzt werden. Schließlich tragen hier alle eine gemeinsame Verantwortung im Sinne der Agenda 2030 - und die BRI-Partner entscheiden mit darüber, wie friedlich bzw. konfliktiv sich die BRI entwickelt.

### **Über den Autor**

*Jason Tower arbeitet in Myanmar für das United States Institute of Peace/USIP. Seit 2006 ist er in Asien im Bereich der Friedensförderung tätig und befasst sich hauptsächlich mit der Rolle von Wirtschaftsakteuren in Konflikten; 2018 und 2019 war er Programm-Manager der Peace Nexus Foundation in Südostasien. Seine Themen sind internationale Beziehungen, Konflikttransformation, Engagement des Unternehmenssektors und Friedensoperationen.*

*Von 2009 bis 2018 baute er in China das China-Programm des American Friends Service Committee/AFSC auf. Mehr als ein Jahrzehnt arbeitete er zum Thema Frieden & Sicherheit in Myanmar.*

*Jason Tower hat zahlreiche Publikationen zu Chinas Belt and Road Initiative und Friedens- und Sicherheitsfragen veröffentlicht.*

<https://www.brot-fuer-die-welt.de/fileadmin/mediapool/downloads/fachpublikationen/analyse/Analyse97-en.pdf>