



Foto: Der chinesische Präsident Xi Jinping veranstaltet ein gemeinsames Treffen mit dem Premierminister von Papua-Neuguinea, Peter O'Neill, und führenden pazifischen Politikern aus Niue, den Cook-Inseln, Samoa, den Föderierten Staaten von Mikronesien, Vanuatu, Tonga und Fidschi vor dem APEC-Gipfel in Port Moresby, 16. November 2018 (Xinhua/Pang Xinglei).

Zeitenwende im Pazifik: Der Aufstieg Chinas und das Projekt Neue Seidenstraße

Roland Seib, Darmstadt

2009 ist eine umfangreiche Studie des Autors zur Rolle der Volksrepublik China im Südpazifik zu dem Ergebnis gelangt, dass kein neuer Hegemon am Horizont erkennbar ist. Nur zehn Jahre später hat sich das Bild fundamental gewandelt. China ist in der riesigen, strategisch immer wichtiger werdenden Region allgegenwärtig und zu einem der führenden Akteure aufgestiegen, obwohl nur zu acht der 14 unabhängigen Inselstaaten diplomatische Beziehungen bestehen. Die Machtverhältnisse vor Ort haben sich dramatisch und nachhaltig zu Gunsten der VR verschoben. Dies zeigt sich auch im schnellen Beitritt der pazifischen Alliierten zur von Peking verfolgten „Belt & Road“-Initiative, die die Maritime Seidenstraße des 21. Jahrhunderts von Indonesien über Papua-Neuguinea hinaus in den Pazifik ausdehnen soll.

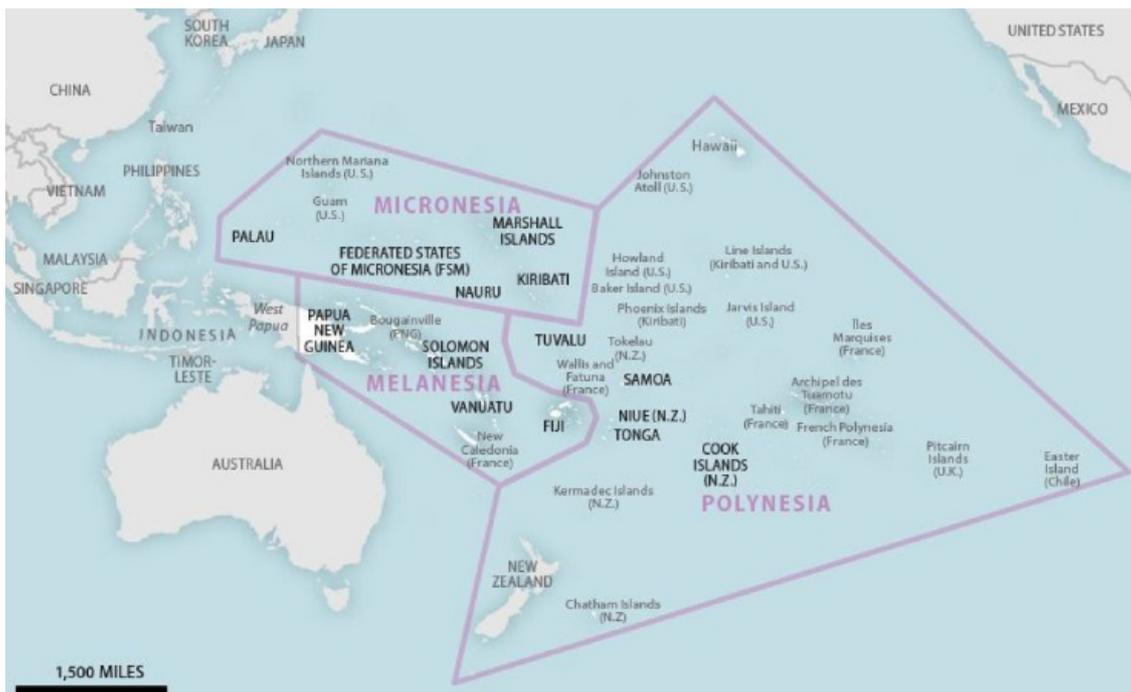
China agiert als Weltmacht, die sich bemüht, den Einfluss der USA und seiner Verbündeten im Pazifik einzuschränken. Deutlich wird dies auf dem von Rivalität und Spannungen geprägten Gipfeltreffen der Asiatisch-Pazifischen Wirtschaftsgemeinschaft APEC im November 2018 in Papua-Neuguineas Hauptstadt Port Moresby. Während US-Vizepräsident Mike Pence China mit Vorwürfen überzog, eine autoritäre und repressive Weltordnung etablieren zu wollen, in der Staaten durch die Seidenstraßen-Initiative in die Schuldenfalle und Abhängigkeit getrieben werden, hofierte Chinas Staatspräsident Xi Jinping auf einem Sondertreffen seine pazifischen Alliierten. Der vorliegende Beitrag widmet sich diesen gesellschaftlichen Prozessen. Analysiert werden die wirtschaftlichen und entwicklungspolitischen Aspekte von Chinas Aufstieg in der Region. Zudem werden die sicherheitspolitische Rivalität und die „Belt & Road“-Initiative angesprochen.

Strukturmerkmale der pazifischen Inselstaaten

Der Pazifik ohne Nebenmeere umfasst die auf einer Meeresfläche von 166 Millionen Quadratkilometern gelegenen 14 unabhängigen Inselstaaten, von denen zwölf den Vereinten Nationen (UN) angehören.¹ Die Länder variieren nach Größe, Bevölkerungszahl, Ressourcenausstattung und Entwicklungsstand. Mit Abstand größtes Land ist Papua-Neuguinea (PNG), auf das allein knapp 88 Prozent der pazifischen Landfläche und mit 8,5 Millionen Einwohnern drei Viertel der pazifischen Gesamtbevölkerung von elf Millionen entfallen. Dem gegenüber stehen die Klein- und Kleinststaaten wie etwa Tuvalu, das auf 26 Quadratkilometern Festland gerade 11.000 Bürger aufweist. Die 14 pazifischen Inselstaaten zählen alle zu den Entwicklungsländern. Sie weisen teilweise ein hohes Maß an Armut auf. Die Salomon Inseln, Vanuatu, Tuvalu und Kiribati werden auf der UN-Liste der Least Developed Countries geführt.

Während Flächenstaaten wie PNG und die Salomonen über Rohstoffe verfügen, sind die Klein- und Mikrostaaten von Tourismus, Fischereieinkünften, Arbeitsmigration, Heimatüberweisungen und Entwicklungshilfe abhängig. Der Pazifik ist die einzige Region der Welt, in der die Unterernährung in den letzten zwölf Jahren zugenommen hat. Der Klimawandel ist dabei ein zentraler Schlüsselfaktor, der die Existenz zahlreicher Inselstaaten bedroht. Die drei Kulturräume des Pazifiks werden als Melanesien, Polynesien und Mikronesien bezeichnet. Die Aufteilung spiegelt die kolonialen Einflussphären und die bis heute begrenzte Aufhebung kolonialer Herrschaft wider. Zivilgesellschaftliche Organisationen stehen erst am Anfang ihrer Entwicklung.

Karte: Die pazifischen Inselstaaten



Die fettgedruckten Namen kennzeichnen die unabhängigen und frei assoziierten Länder der Region. Amerikanisch-Samoa ist nicht auf der Karte abgebildet. Quelle: Congressional Research Service In: Thomas Lum and Bruce Vaughn (2017): The Pacific Islands: Policy Issues, Washington 2. Februar, S. 4.

Die Pazifikstaaten gehören zur letzten Gruppe an Kolonien, die nach dem Zweiten Weltkrieg in die Unabhängigkeit entlassen wurden. Sechs der 17 Territorien der UN-Dekolonisierungsagenda befinden sich im Pazifik. Die USA sind in Mikronesien weiterhin dominant. Neben den US-Außengebieten

¹ Die 14 Pazifikstaaten (ohne Australien und Neuseeland) sind die Cook Inseln, Fidschi, Kiribati, Marshall Inseln, Föderierte Staaten von Mikronesien (FSM), Nauru, Niue, Palau, Papua-Neuguinea, Salomon Inseln, Samoa, Tonga, Tuvalu und Vanuatu. Kein UN-Mitglied sind die Cook Inseln und Niue. Die VR China wird von den Cook Inseln, Fidschi, FSM, Niue, PNG, Samoa, Tonga und Vanuatu anerkannt, Taiwan von den sechs anderen Staaten.

Guam, dem Commonwealth der Nördlichen Marianen und Amerikanisch-Samoa besteht ein bis 2023 gültiger „Compact of Free Association“ mit den Marshall Inseln, den Föderierten Staaten von Mikronesien (FSM) und Palau. Australien konzentriert sich auf die melanesischen Staaten und Nauru, während Neuseeland enge Bindungen zu den polynesischen Ländern Cook Inseln, Samoa, Niue, Tuvalu und Tokelau unterhält.

Frankreich übt die Kontrolle über Neukaledonien, Französisch-Polynesien und Wallis und Futuna aus. Die Pazifikstaaten sind mit Ausnahme des Königreichs Tonga parlamentarische Demokratien. Fidschi und PNG werden hinsichtlich der gewährten politischen Rechte und bürgerlichen Freiheiten als nur teilweise frei eingestuft (Global Freedom Index 2018). Die Staaten bilden gemeinsam mit Australien und Neuseeland die wichtigste Regionalorganisation Pacific Islands Forum mit Sitz in Fidschi.

Rivalität der diplomatischen Beziehungen

China hält seit den 1970er Jahren diplomatische Beziehungen zu Fidschi, PNG und Samoa. Im Zentrum des Interesses stand die Durchsetzung der „Ein-China“-Politik, die seit den 1990er Jahren in der Region zu einem Konkurrenzkampf mit der Republik China eskaliert war („Scheckbuch-Diplomatie“). Der Pazifik ist Taiwans letzte Bastion diplomatischer Unterstützung. Sechs der weltweit 17 Nationen erkennen Taipeh statt Peking an. Aus Sicht der VR ist Taiwan eine abtrünnige Provinz, deren gewaltsame Rückeroberung nicht ausgeschlossen wird. Die Wahl des taiwanesischen Präsidenten Ma Ying-jeou von 2008 führte dann zu einer Befriedung des Streits. Mit der auf stärkere Autonomie setzenden Tsai Ing-wen als neuer Präsidentin der Inselrepublik hat sich dieser Konflikt seit 2016 erneut zuge-spitzt.

Nach dem vierten Staatsstreich des Militärs in Fidschi 2006 und den auf Druck Australiens 2009 verhängten Sanktionen war Peking nur zu bereit, die entstandene Lücke als wichtigster Partner des Landes zu füllen. Dem gegenüber stehen die oft von neokolonialer Attitüde und Vernachlässigung geprägten Beziehungen zu Australien, das den Südpazifik immer als gesichertes strategisches Hinterland („our patch“/unser Flecken oder „our sphere of influence“) ansah. So jüngst etwa das Angebot des ehemaligen australischen Premiers Kevin Rudd an die vom Untergang bedrohten Inselstaaten Tuvalu, Kiribati und Nauru, deren Bürger man gerne als Klimaflüchtlinge aufnehme, so sie die Meeresressourcen ihrer Hoheitsgebiete an Canberra abtreten, ein Vorschlag, der umgehend von Tuvalu als imperiales Weltbild zurückgewiesen wurde (ABC 18.2.2019). Die menschenverachtende Flüchtlingspolitik der Internierung der „boat people“ in PNG und Nauru tat ein Übriges an Ablehnung.

Ähnliches gilt für die USA. Barack Obama hatte 2011 noch eine Hinwendung zur Region („pivot to the Pacific“) eingeleitet, der bis auf militärische Verlagerungen keine weiteren Folgen für die Inseln zeitigte. Mehr noch wurde die Entwicklungskooperation von Australien, Neuseeland und den USA ab 2011 zurückgefahren. China hat dieses Desinteresse genutzt, sich intensiv den Pazifikstaaten zuzuwenden.

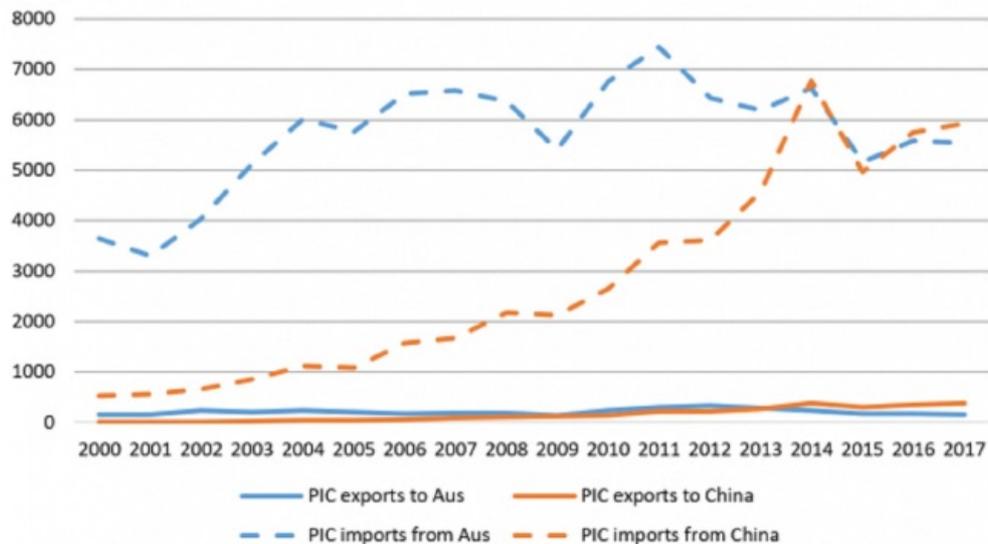
Angesichts der immer stärker werdenden Präsenz der VR folgte 2018 erneut die Kehrtwende westlicher Staaten. Mit der abermaligen Hinwendung Australiens („step up“), Neuseelands („Pacific reset“), der USA und Japans soll ein neues Kapitel in der Außen-, Entwicklungs- und Sicherheitspolitik zur Region aufgeschlagen werden. Unabhängig davon haben auch externe Mächte wie Indonesien, Malaysia, Korea, Russland, Iran, Kuba und die Emirate ihr Engagement in einzelnen Pazifikstaaten deutlich ausgeweitet.

Wirtschaft: Handel und Investitionen

Waren die Wirtschaftsbeziehungen der Pazifikstaaten bis Ende des 20. Jahrhunderts noch von den traditionellen westlichen (Kolonial-) Mächten geprägt, ist China als zweitgrößte Volkswirtschaft der Welt mittlerweile zu einem dominanten Akteur weit vor den USA geworden. Chinesische Unternehmen stoßen mit ihren Waren und Investitionen in entlegenste Winkel des Pazifiks vor. Seit 1997 (133 Mio.)(alle Angaben in diesem Beitrag in US-Dollar) hat sich der Wert des chinesischen Warenhandels mit den Inselstaaten 2017 auf knapp 7,3 Milliarden vervielfacht (0,18% des globalen chinesischen Handelsvolumens). Parallel dazu stagnierten die Einfuhren aus Australien (vgl. Abb.).

Vergleichbares gilt für die Exporte nach China, die sich auf Nischenprodukte wie Trinkwasser oder Bier beschränken und weit niedriger ausfallen als die Einfuhren. Die Konkurrenz aus Südostasien produziert hier wesentlich günstiger. Das Exportvolumen stieg von 46 (2005) auf knapp 400 Millionen (2017). Knapp 91 Prozent des chinesischen Handels entfielen damit auf nur drei Staaten: die Marshall Inseln (das Land ist nach Panama das zweitgrößte Schiffsregister der Welt), PNG und die Salomonen.

Figure 1: PIC exports and imports to Australia and China 2000-2017, excluding PNG (US\$m)



Quelle: Dornan/Muller 2018: 2

Wird das Flächenland PNG herangezogen, wird deutlich, dass China auch hier Australien als wichtigsten Handelspartner ablöst. PNG ist nach Australien (Handelsvolumen mit China 2017-18 151,8 Mrd.), Neuseeland (2017 17,8 Mrd.) und den Marshall Inseln (3,1 Mrd.) der viertwichtigste Handelspartner in der Region. 2017 belief sich das Handelsvolumen mit Peking auf 2,84 Milliarden, wobei auf Rohstoffexporte wie Flüssiggas, Mineralien und Tropenholz allein 2,06 Milliarden entfielen. Importiert werden Ausrüstungsgüter für den Bergbau und die Infrastruktur sowie Konsumgüter. Es handelt sich damit um einen für die Länder des Globalen Südens, aber auch für Australien, typischen komplementären Handel, der von einem Vertreter der chinesischen Botschaft in PNG wie folgt zusammengefasst wurde: „What PNG has, China needs, what PNG needs, China has“ (National 12.11.2018).

China ist aber auch der wichtigste Handelspartner der Salomonen (657 Mio.) und der zweitwichtigste Partner der Marshallinseln und Tuvalu, jeweils Länder mit diplomatischen Beziehungen zu Taiwan. Mehr noch übertrifft 2017 der gesamte Handel Chinas mit Taipehs Alliierten (3,8 Mrd.) den Handel mit den eigenen Verbündeten (3,5 Mrd.). Zugelegt haben auch die chinesischen Investitionen in den Inselstaaten (2016 2,8 Mrd.), wobei auch hier 70 Prozent auf PNG entfielen. In dem Land waren 2015 laut PNGs Investment Promotion Authority 2.030 chinesische Unternehmen registriert (National 22.6.2018).

Die mit 1,4 Milliarden größte Investition stellt die Ramu-Nickel-Mine in PNG dar, die von der Export-Import Bank of China finanziert und von der staatseigenen China Metallurgical Group betrieben wird. Des Weiteren ist Chinas größter Goldproduzent, die Zijin Mining Group, zur Hälfte an der Porgera Goldmine in PNGs Hochland beteiligt, die von dem kanadischen Konzern Barrick betrieben wird. Auch die projektierte Kupfermine Frieda River am Sepik Fluss, eine der größten unberührten Kupferstätten der Welt, gehört der Guandong Rising Asset Management Group. Weitere chinesische Bergbauprojekte bestehen in Fidschi (Nawailevu Bauxite Mining Project und die Vatukoula Goldmine), Neukaledonien (Beteiligung an der Chinese Caledonian Mining Company) und in den Salomonen (Goldmine Gold Ridge).

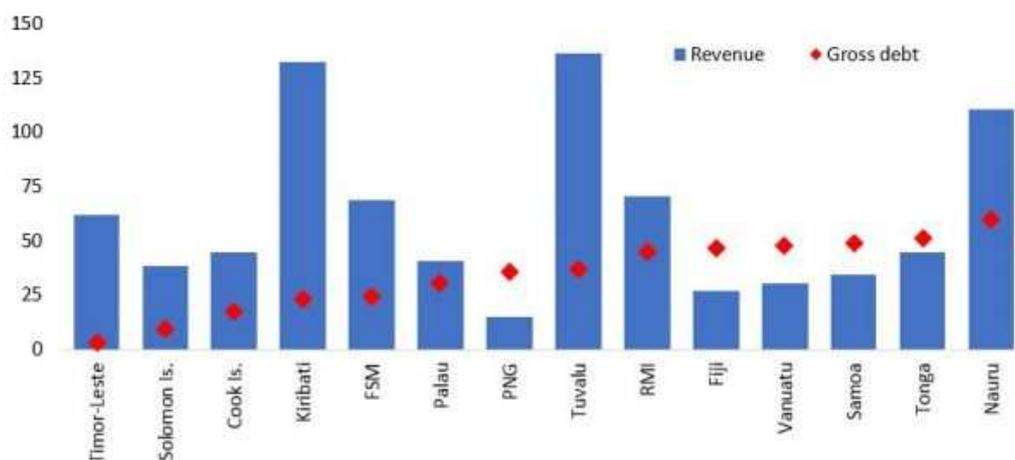
Werden die Praktiken der chinesischen Bergbauprojekte etwa in PNG eruiert, sind keine Unterschiede zur Vorherrschaft westlich-industrieller Konzerne erkennbar. Auch hier werden die schwermetallhaltigen Verarbeitungsrückstände und der Abraum in das Meer (Ramu) oder den angrenzenden Fluss (Porgera) gekippt. Die Nickelmine hat seit Betriebsbeginn 2013 keine Steuern gezahlt. In beiden Minen fordern die traditionellen Landbesitzer die Einstellung des Betriebs, in Porgera vor allem wegen schwerer Menschenrechtsverletzungen. Umwelt-, Sozial- und Menschenrechtsstandards werden in dem Entwicklungsland weitestgehend zu Gunsten von Wachstum und Profiten ignoriert.

Zudem ist die VR im Fischereisektor engagiert, wo sich Schiffsflotten Chinas (mit Abstand die größte Hochseefangflotte der Welt) mit Japan, den USA und der EU um Fischfangquoten streiten. Über die Hälfte des weltweiten Thunfischertrags im Wert von fünf Milliarden wird hier gefangen, für viele Kleinstaaten die wichtigste Einnahmequelle. Hinzu kommen der chinesische Tourismus und große Hotelprojekte, die vor allem in den von den USA kontrollierten Staaten Mikronesiens boomen. Zusammenfassend zeigt sich, dass die Dominanz Australiens und anderer Industriestaaten bei Handel und Direktinvestitionen mit den Inselnationen der Vergangenheit angehört. Die skizzierte Entwicklung verdeutlicht die schnelle globale Veränderung der Bedeutung von alten und neuen Wirtschaftsmächten.

Entwicklungszusammenarbeit

Der Pazifik ist eine der am stärksten von Entwicklungshilfe abhängigen Gebiete der Welt. Die öffentliche Entwicklungszusammenarbeit ist hier auf Pro-Kopf-Basis höher als in jeder anderen Region. Sind traditionell westliche Geberländer sowie die Asiatische Entwicklungsbank (ADB), die Weltbank und die Europäische Union (EU) wichtige Partner der Inselstaaten, ist China seit 2012 bei den Gesamtzusagen nach Australien zum zweitwichtigsten Geber aufgestiegen. Zwischen 2006 und 2016 wurden von Peking mehr als 200 Projekte mit Krediten im Wert von 1,8 Milliarden unterstützt. Mit Abstand wichtigster Partner der Region bleibt aber Australien, auch wenn China absehbar mit seinen gewaltigen Zusagen hier schnell aufschließen könnte. Nach einer umfassenden Auflistung aller Geber und Projekte (Pacific Aid Map) durch den australischen Thinktank Lowy Institut wurden zwischen 2011 und 2016 allein von Canberra 6,1 Milliarden für die Region ausgegeben. Es folgten China und Neuseeland mit jeweils etwa einem Sechstel der australischen Hilfe. Die USA und Japan sind mit einer Milliarde bzw. 862 Millionen involviert.

Abb.: Staatseinnahmen und Bruttoverschuldung (2017, % von BIP)



Quelle: Rabanal/Tinio 2019: 2

Insgesamt sind die jährlichen Zusagen der Geberländer für die Region im Zeitraum 2011 bis 2016 aber von 2,36 auf 1,9 Milliarden zurückgegangen. Dies betrifft nicht nur Australien (2016 nur noch 799 Mio.), sondern auch die EU (74 Mio.) und, besonders ausgeprägt, die USA (66 Mio.), die sich hier weitgehend verabschiedet und China ermöglicht haben, nachzurücken. Seit 2017 haben die Aufwendungen Australiens mit zuletzt (2018-19) 988 Millionen wieder zugenommen. Größter Empfänger ist mit Abstand PNG mit 435 Millionen (Bevölkerung von 8.5 Mio.), während Tuvalu und Kiribati zu-

sammen 2,2 Millionen erhalten (gemeinsam 3.200 Bewohner). Obwohl China nur vier Prozent seiner weltweiten Entwicklungshilfe für den Pazifik reserviert (Meick et al. 2018), sind die Mittel für die Alliierten bedeutsam. So vergab China zwischen 2006 und 2013 fast die Hälfte seiner Leistungen an Fidschi sowie weitere 30 Prozent für Samoa und Tonga.

Leisten Australien und andere Geber ihre Hilfe als Zuschüsse, werden bis zu 80% der chinesischen Zusagen als weiche Darlehen mit 15-20jähriger Rückzahlung vergeben. Australien und andere westliche Geber engagieren sich zumeist in mühsamen Projekten guter Regierungsführung sowie im Bildungs- und Gesundheitssektor. China dagegen hat seinen Einfluss in den Inselstaaten mit Hilfe kreditfinanzierter Prestige- und Infrastrukturprojekte systematisch ausgebaut. Großprojekte wie Konferenzzentren, Sportarenen, Regierungsgebäude, Flughäfen, Hafenanlagen, Straßen, ein Justizpalast und die Renovierung des Königspalasts in Tonga sind hier aufzuführen. Hinzu kommen neben Konfuzius-Instituten, Schulen und Sprachkursen Tausende von chinesischen Stipendien zum Studium, Wissenschafts- und Journalistenaustausch sowie zum Kapazitätstraining für Beamte, die für die kulturelle Verankerung chinesischer Weltbilder sorgen sollen. Dies sogar in Ländern wie Kiribati, die Taiwan anerkennen.

Während westliche Geber die Projekte ausschreiben und diese für die Empfängerländer an Bedingungen von Transparenz, Rechenschaftspflicht und der Wahrung der Menschenrechte binden, erfolgen chinesische Zusagen bilateral und ohne diese Auflagen („no political strings attached“), die im Falle der von Korruption geplagten melanesischen Staaten gerne als bürokratische Gängelung aufgefasst werden. Dafür gelten andere Konditionen, um sich bei Chinas Exim Bank (Export-Import Bank of China) für Kredite zu qualifizieren. So müssen die ausführenden Unternehmen, die Beschäftigten und die Hälfte der Baumaterialien aus China stammen.

Die von Peking als „Süd-Süd-Kooperation“ deklarierte Entwicklungshilfe steht unter schwerem Beschuss. Dies betrifft nicht nur Chinas Intransparenz, da weder offizielle Daten über Hilfen noch ein Budget veröffentlicht werden. China ist auch nicht Mitglied des OECD-Entwicklungshilfeausschusses (DAC). Insbesondere Australien und die USA werfen der VR eine aggressive und unseriöse Kreditvergabepolitik vor, die die Schuldenlast kleiner Inselstaaten auf nicht nachhaltige Höhen treibe. Die Entwicklungspolitik Pekings stelle damit eine Bedrohung der Souveränität der Inselstaaten und des westlichen Einflusses dar. Kritisiert werden die Finanzierung und der Bau „nutzloser Gebäude“ und „Straßen ins Nirgendwo“. Auch mangle es den Bauten an Qualität und Nachhaltigkeit.

Foto: Von China für Papua-Neuguineas APEC-Gipfel gebauter Independence Boulevard



Quelle: Wen Zongduo/ China Daily 19.11.2018

Tatsächlich hat die Gesamtverschuldung der Inselstaaten in den letzten Jahren teilweise bedrohlich zugenommen, was aber kaum China anzulasten ist. Die Kritik westlicher Staaten einer „Diplomatie der Schuldenfalle“ ist zumindest zum gegenwärtigen Zeitpunkt für den Pazifik unbegründet. Wichtigste Schuldner mit zusammen 88 Prozent aller Außenstände sind PNG und Fidschi. PNG allein weist mit fast 590 Millionen die größte Verschuldung gegenüber China auf, was etwa einem Viertel seiner gesamten Auslandsbelastung entspricht. In beiden Ländern ist die landesinterne Verschuldung aber dominierend. Nur in Tonga, Samoa und Vanuatu machen chinesische Kredite ein Drittel oder mehr der Gesamtverschuldung aus. Tonga ist dabei das einzige Land, das der Kritik einer Schuldenfalle entspricht.

Diese Einschätzung wird auch vom Internationalen Währungsfonds und der ADB geteilt (Stellungnahmen vom Oktober und Dezember 2018). Danach sind sechs der 14 Staaten (im Unterschied zu vier 2015) dem erhöhten Risiko einer Schuldenfalle ausgesetzt (Kiribati, Marshall Inseln, Mikronesien, Samoa, Tonga und Tuvalu). Die durchschnittliche öffentliche Verschuldung im Verhältnis zum BIP stieg in der Region von 20 (2010) auf 35 Prozent (2017). Bei Tonga beläuft sie sich auf 56 Prozent (vgl. Abb.). Zu berücksichtigen ist hier auch, dass die Hälfte der Länder mit erhöhtem Schuldenrisiko keinen Zugang zu chinesischen Krediten hat, da sie Taiwan anerkennen.

Foto: Chinesischer Straßenbau in Tonga



Quelle: Roland Seib 2011

Ist der Vorwurf einer durch Peking verursachten nicht nachhaltigen Schuldenakkumulation (noch) unzutreffend, sind weitere Kritikpunkte korrekt. So ist es in den von hoher Arbeitslosigkeit geprägten Inselstaaten kaum nachvollziehbar, mit den ausführenden Konzernen auch die Beschäftigten einzuführen. Gerade die ungebremszte Zunahme der chinesischen Migration hat in der Region zu großen Ressentiments und Abwehrreaktionen geführt. Schon in den Nullerjahren schätzte der neuseeländische Pazifikkenner Ron Crocombe die Zahl der Chinesen in der Region auf 80.000 (2007: 97). Je kleiner die Länder, desto größer fallen die Zuzugsströme ins Gewicht. Waren Chinesen schon seit dem 19. Jahrhundert im Pazifik eingewandert und kulturell akkulturiert, haben Unruhen und Gewalt gegen „neue“ chinesische Migranten in PNG, den Salomonen und Tonga eine lange und wenig ruhmreiche Geschichte, die der „Belt & Road“-Initiative kaum zu Gute kommen dürfte.

Zudem bestehen große Zweifel an der Leistungsfähigkeit und Rechenschaftspflicht der chinesischen Konzerne. Zwischen 2005 und 2017 erhielten nur zwei chinesische Unternehmen, die China State Construction Engineering Corporation und die China Communication Construction Corporation

(CCCC), von der PNG-Regierung mehrere Aufträge im Wert von jeweils über 100 Millionen. Beide Unternehmen wurden von der Weltbank wegen betrügerischer oder korrupter Praktiken bis Januar 2017 auf die schwarze Liste gesetzt. Die China Harbour Engineering Company als Ableger der CCCC wurde ebenfalls für das erste Großprojekt in PNG, den Hafenausbau der Stadt Lae, kritisiert. Die ADB als Auftraggeber bemängelte, dass eigenwillige Veränderungen am Design zur Unbrauchbarkeit und zu zusätzlichen Kosten von 137 Millionen geführt haben. Auch die Instandsetzung der Wasserversorgung der Cook Inseln, finanziert durch Chinas Exim Bank und Neuseeland, endete als „one of the biggest disasters“ des Landes, so ein Kritiker (RNZ 22.1.2019).

Es ist offensichtlich, dass Chinas Infrastrukturprojekte nicht mit den Notwendigkeiten der Länder korrelieren, eine nachholende und nachhaltige Entwicklung zu initiieren. So sah sich Vanuatu genötigt darauf hinzuweisen, dass es sich bei Chinas Projekten nicht um „weiße Elefanten“ handle, ein Synonym für gescheiterte kostspielige Entwicklungsmaßnahmen. Der Außenminister gab aber zu, sein Land sei nicht dazu in der Lage, selbst die Stromkosten des erstellten Konferenzentrums zu zahlen, geschweige denn die Folgekosten an Instandhaltungsinvestitionen. Dies dürfte in den anderen Inselstaaten kaum besser ausfallen.

Während China eine Politik der Nichteinmischung in die inneren Angelegenheiten souveräner Staaten proklamiert, trifft dies im eigenen Interesse nicht zu. So macht Peking verstärkt Druck auf die Inselstaaten, um die eigenen Positionen durchzusetzen und Taipeh weiter zu isolieren. Seit 2017 hat China alle touristischen Gruppenreisen nach Palau verboten, um die Regierung zur diplomatischen Anerkennung der VR zu zwingen, bisher erfolglos. Gegenwärtig interveniert Peking massiv hinter den Kulissen des Pacific Islands Forum, um die Anerkennung Chinas als rechtmäßiger Regierung Taiwans zu erreichen.

Schon Anfang 2018 hatte Chinas Botschafter in Vanuatu gegenüber der Tageszeitung Daily Post deutliche Worte gefunden: „There is no free lunch“ (The Australian 31.1.2018). Man erwarte von seinen Partnern als Gegenleistung der Hilfe die Unterstützung chinesischer Positionen. Dies betrifft neben Taiwan vor allem den Konflikt im Südchinesischen Meer. Die VR beansprucht die Hoheitsrechte für den größten Teil des strategisch wichtigen rohstoffreichen Seegebiets trotz des Urteils des Internationalen Schiedsgerichts in Den Haag. Dieses hatte im Juli 2016 auf Anruf der Philippinen alle maritimen Souveränitätsansprüche Chinas zurückgewiesen.

Peking erwartet nun von seinen Partnern, die von den USA beanspruchte Freiheit der Navigation durch internationale Gewässer als Bedrohung der regionalen Stabilität abzulehnen. Entsprechend hatte PNGs Premier Peter O’Neill beim Staatsbesuch in Peking schon im Juli 2016 in der gemeinsamen Presseerklärung zugestanden, dass PNG „respects China's principled position“ beim Südchinesischen Meer. Maritime Konflikte sollten aber friedlich in Einklang mit dem Völkerrecht beigelegt werden (Zhang 2017).

Geopolitische Interessen und das neue Wettrüsten

China ist schon heute ein erstzunehmender Akteur in der globalen Sicherheitspolitik. Das Land hat sich in den letzten zehn Jahren zum zweitgrößten Beitragszahler für den UN-Friedenssicherungshaushalt und zum drittgrößten Zahler für den UN-Haushalt entwickelt. Auch ist heute die Bereitschaft der VR gegeben, sich international für die Bereitstellung öffentlicher Güter (Sicherung der Handelswege, Einsätze bei Krisen und Katastrophen, Friedenssicherung) zu engagieren. Da nur PNG, Fidschi und Tonga im Pazifik über Streitkräfte verfügen, ist das chinesisch-militärische Engagement in der Region aber begrenzt.

Die regionale Sicherheitsordnung im Pazifik wurde seit Ende des Zweiten Weltkriegs von den USA und ihren Alliierten Australien, Neuseeland und Frankreich gewährleistet. Angesichts des verstärkten Engagements Chinas im Pazifik hatte die Obama-Administration bereits 2011 den Schwerpunkt ihrer Sicherheitspolitik vom Atlantik in den asiatisch-pazifischen Raum verlegt. Dies beinhaltete vor allem einen Ausbau militärischer Strukturen in Guam, Amerikanisch-Samoa und Australien. Mit Chinas selbstbewussten Auftreten im Südchinesischen Meer folgte 2018 unter US-Präsident Trump die strategische Neuausrichtung der Region („Indo-Pazifik“), die den Führungsanspruch der USA bekräftigen

und die verbündeten Staaten Australien, Japan, Indien, Indonesien und Südkorea stärker einbinden soll.

In Australien, das den Südpazifik als lebenswichtig für die eigene Sicherheit und die wirtschaftlichen Interessen betrachtet, reagierte im März 2016 auf Chinas territoriale Expansion mit dem größten Aufrüstungsprogramm seiner Geschichte. Die Regierung kündigte umfangreiche Investitionen in das Militär an, mit Ausgaben von 150 Milliarden bis zum Jahr 2025. Vor allem Chinas Vorgehen im Südchinesischen Meer und die verdeckte Einflussnahme der Kommunistischen Partei auf die australische Innenpolitik hatte die Sorge um die nationale Sicherheit und die demokratischen Werte potenziert (Köllner 2018). Eine regelrechte „China Angst“ und Panik hatte sich landesweit breit gemacht.

Hinzu kam im April 2018 das Gerücht, China wolle sich den Hafen Luganville im verschuldeten Vanuatu als Militärstützpunkt aneignen. Vergleiche wurden mit dem sri-lankischen Hafen Hambantota gezogen, den ein chinesisches Unternehmen 2017 zur Umwandlung eines Teils der sechs Milliarden Schulden in 99jähriger Pacht zu 70 Prozent übernommen hatte. Vanuatus Regierung sah sich gezwungen, den 54-Millionen-Vertrag über den Bau des Hafenkais offen zu legen, der keine Schuldentauschklausel vergleichbar Sri Lanka vorsieht. Betont wurde, dass weder ein chinesischer Militärstützpunkt noch ein Sicherheitsabkommen mit Australien zur Debatte stehe. Vanuatu insistiert damit als einziges Land im Pazifik auf seiner Position als blockfreier Staat.

Auf dem APEC-Gipfel in Port Moresby hatte Australien dann den Ausbau des heruntergekommenen Marinestützpunkts Lombrum auf der PNG-Insel Manus angekündigt. Dies als Reaktion auf Spekulationen, China plane hier eine Militärbasis. Dem Bau haben sich auch die USA angeschlossen. Der heruntergekommene Tiefseehafen war 1944 von den USA eingerichtet und bis zur Unabhängigkeit PNGs 1975 von der Kolonialmacht Australien betrieben worden. Anfang 2019 gab Australien dann den Ausbau von Fidschis militärischem Trainingszentrum Blackrock bekannt. Canberra möchte hier perspektivisch sein Australian Pacific Security College ansiedeln. Zudem will Australien die Pazifikstaaten mit 21 neuen militärischen Patrouillenbooten ausstatten.

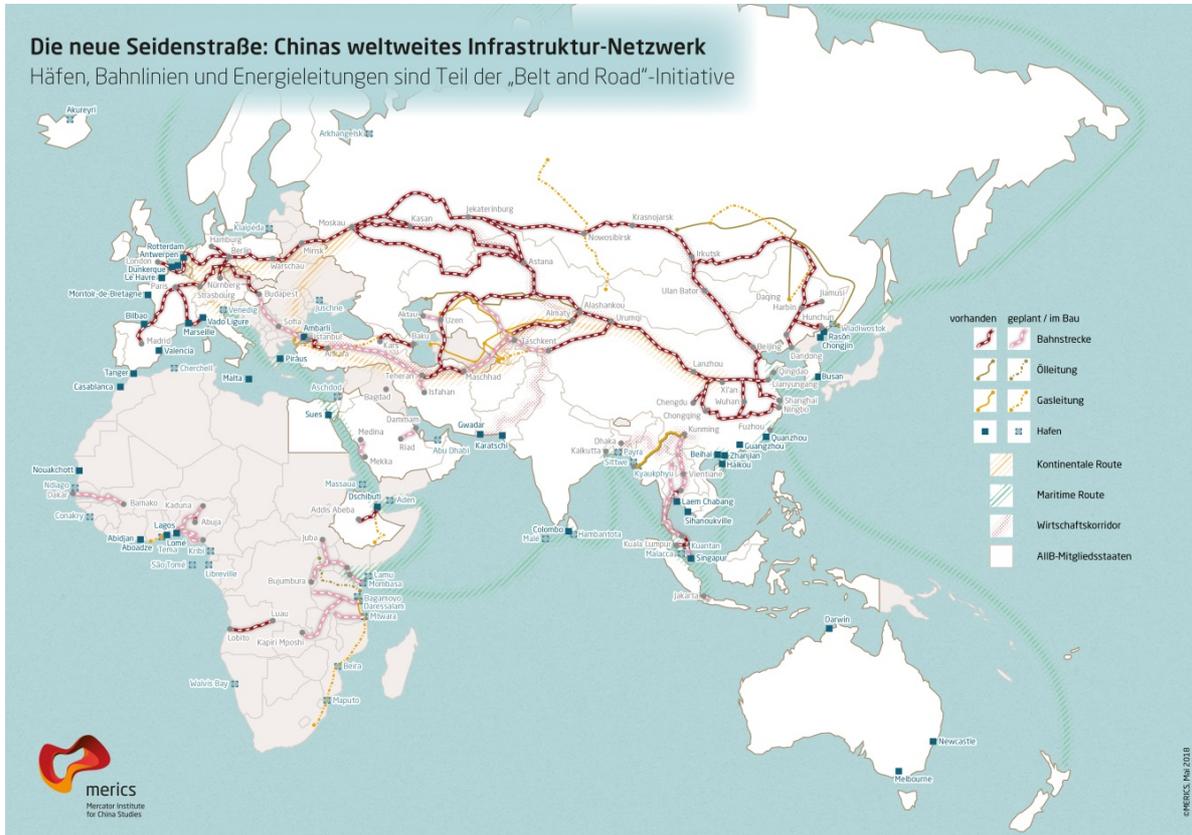
Mit der künftigen Militärbasis ist PNG nun als erstes südpazifisches Land direkt in die geopolitische Rivalität und das Wettrüsten verstrickt. Und dies trotz seiner bisherigen eher blockfrei orientierten Außenpolitik. Auch wenn Pekings Botschafter in PNG betont hatte, „we don't harbour personal interest, we don't want to have a political gain or strategic presence in this area“ (Post-Courier 11.10.2018), ist das Unbehagen vor den chinesischen Ambitionen groß. Die Gefahr militärischer Konfrontationen hat vor allem im Südchinesischen Meer deutlich zugenommen, wo seit 2016 von den USA 18 gefährliche Zwischenfälle mit chinesischen Streitkräften gezählt wurden.

Die Ankunft der „Belt & Road“-Initiative

Das 2013 vom gerade neu gewählten chinesischen Staats- und Parteichef Xi Jinping ausgerufene Großprojekt der Neuen Seidenstraße (bis 2016 „One Belt, One Road“ oder OBOR) ist ein mit 900 Milliarden ausgestattetes nahezu weltumspannendes Infrastruktur-, Handels- und Investitionsprogramm. Es reicht von den Westprovinzen Chinas über Asien, den Pazifik und Europa bis nach Afrika und Lateinamerika. Die Initiative bezieht sich einerseits auf Landverbindungen für den Schienen- und Straßentransport (Silk Road Economic Belt), andererseits auf Seewege (Maritime Seidenstraße des 21. Jahrhunderts). Der Begriff Neue Seidenstraße knüpft an die historische Bedeutung des Handelswegs und des Kaiserreichs als Zentrum der Welt an.

Bis heute sollen mehr als 60 Länder beteiligt sein. Ziele sind die Versorgung mit Rohstoffen, die Erschließung neuer Märkte, der Export industrieller Überkapazitäten, die Gewinnung neuer politischer Partner und nicht zuletzt die Expansion des autoritären staatskapitalistischen Entwicklungs- und Ordnungsmodells, das als dezidiertes sinozentrisches Gegenentwurf zur neoliberalen westlich-demokratischen Ordnung zu verstehen ist. Hinzu kommt die innenpolitische Legitimation eines beständigen Wachstums und Wohlstandsgewinns. Es kann als eine Blaupause für die globale Eroberung von Märkten, Macht und Legitimität angesehen werden und zielt über die politische Unterstützung in internationalen Gremien zur Regelsetzung hinaus langfristig auf die Vormachtstellung Chinas in der Welt (vgl. Hoering 2018).

Die Initiative hat erst 2018 im Pazifik Fuß gefasst, obwohl Neuseeland schon im März 2017 dem Projekt beigetreten ist. Zudem waren seit 2014 Australiens größter Hafen Melbourne, der weltweit größte Kohlehafen Newcastle und der Hafen von Darwin über Pachtverträge in den Besitz chinesischer Investoren übergegangen. PNG war der erste Pazifikstaat, der Mitte 2018 sowohl der Asiatischen Infrastruktur-Investitionsbank als auch der Seidenstraßen-Initiative beigetreten ist. Bis zum APEC-Gipfel hatten sich die Cook Inseln, Fidschi, Mikronesien, Niue, Samoa, Tonga und Vanuatu ebenfalls der Initiative angeschlossen. Im Oktober 2018 war zudem der australische Bundesstaat Victoria ohne Kenntnis der Commonwealth-Regierung in Canberra der Seidenstraße beigetreten.



Die pazifischen Staatsführer erhoffen sich von dem Projekt Wirtschaftswachstum und Entwicklung. So hob der samoanische Premierminister den „riesigen Markt“ hervor, den die „Belt & Road“-Initiative erschließen könne, während PNGs Regierungschef das Potenzial unterstrich, "Märkte zu öffnen und den Lebensstandard für unsere Bevölkerung zu verbessern" (Jubilee 2019). Erfolgreich lief das Gipfeltreffen vor allem für PNG. Staatspräsident Xi machte dem Land Zusagen im Rahmen der Seidenstraßen-Initiative über die Finanzierung von Projekten in Milliardenhöhe (zur Erinnerung: das BIP betrug 2017 gerade einmal 21 Mrd.).

Damit soll das Straßennetz über eine Länge von 1.600 km ausgebaut, zwei landwirtschaftliche Industrieparks entwickelt und die Wasserversorgung der Stadt Goroka verbessert werden. Für die Industrieparks, die Lebensmittel und Gemüse für den chinesischen Markt produzieren, wird dem Unternehmen das Nutzungsrecht an den Grundstücken von mehr als 400 Hektar für 99 Jahre übertragen (Xinhua 31.5.2018). Weitere Großprojekte sind in Planung oder schon im Bau. Die Kehrseite chinesischer Großzügigkeit musste PNG als Veranstalter auf dem APEC-Gipfel beim Thema Pressefreiheit erfahren. Die chinesische Delegation beanspruchte das Recht, akkreditierte lokale und internationale Journalisten zu Gunsten eigener Medien von den Veranstaltungen Präsident Xis auszuschließen.

Noch auf dem APEC-Treffen hatten westliche Länder massive Gegenmaßnahmen angekündigt, die der „Belt & Road“-Initiative Paroli bieten sollen. So werden die USA die Overseas Private Investment Corporation mit der USAID's Development Credit Authority zusammenlegen. Der Kreditrahmen für Asien und den Pazifik soll 60 Milliarden betragen. Australien will ebenfalls ein Paket an Infrastruk-

turhilfe über 1,4 Milliarden bereitstellen. 40 Prozent des eigenen Entwicklungsbudgets soll dahin umgeschichtet werden, was auf massive Kritik von NGOs gestoßen ist (Jubilee 2019). Ebenfalls auf dem Gipfel hatten Australien, die USA, Neuseeland und Japan für PNG ein auf zwölf Jahre laufendes Elektrizitätsprojekt über 1,7 Milliarden angekündigt, das 70 Prozent des Landes bis 20130 elektrifizieren soll. Gegenwärtig verfügen nur zwölf Prozent der Haushalte über einen Stromanschluss.

Perspektiven

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass die VR im Pazifik innerhalb der letzten zehn Jahre vergleichbar dem internationalen Auftritt massiv an Engagement, Einfluss und Macht zugelegt hat. Durch Chinas Engagement werden absehbar mehr Konkurrenz, Instabilität und Krisenlastigkeit die Region bestimmen. Mehr noch ist die Großmacht Konkurrenz zur wichtigsten Dynamik des südwestlichen Pazifiks geworden, die Handel und Beziehungen schon heute negativ beeinflusst. Politiker und Staaten sehen sich genötigt, sich für eine Seite zu entscheiden. Deutlich ist auch, dass die von China ausgehende und von westlichen Staaten beantwortete Infrastrukturoffensive an den Entwicklungsnotwendigkeiten der Region vorbeigeht. Sie verstetigt die Ausbeutung der vorhandenen Rohstoffe und treibt die Verschuldung der Staaten in die Höhe, die die Entscheidungsfreiheit und damit die Souveränität einschränkt. Sie stärkt Abhängigkeit und Fremdbestimmung.

Zudem werden die Korruption und Intransparenz in den melanesischen Staaten vertieft. Statt Großprojekten ist in den Flächenstaaten eine Anbindung und Förderung des Hinterlandes erforderlich, die die auf Subsistenzniveau verharrenden Gesellschaften in die Ökonomie integriert. Zudem geht es um den Zugang zu Bildung und Gesundheit, der die Lebensbedingungen der Armen konkret verbessern und damit eine schrittweise Realisierung der Sustainable Development Goals ermöglichen könnte. Es ist überdies anzuerkennen, dass es für die Kleinstaaten inhärente Grenzen gibt, sich über eine weltwirtschaftliche Integration entlang traditioneller, auf Wachstum fixierter kapitalistischer Pfade zu entwickeln.

China sind bisher in der Region keine direkten geopolitischen Sicherheitsinteressen nachzuweisen. Entsprechend wurde auch die durch Australien initiierte Aufrüstung der Inselstaaten auf dem letzten Treffen des Pacific Islands Forum (PIF) im September 2018 zurückgewiesen, da der Klimawandel als die mit Abstand größte Bedrohung der regionalen Sicherheit angesehen wird. Das Forum hatte schon 2017 eine eigene Entwicklungsagenda skizziert, die den „Blue Pacific“ in das Zentrum der gemeinsamen Bemühungen stellt. Dabei geht es um die kollektive Ermächtigung der Pazifikbewohner, eine größere Kontrolle über die regionale Entwicklung zu erlangen. Dass die Staaten gemeinsam als ein blauer Kontinent agieren, wie dies PIF-Präsidentin Meg Taylor anmahnte, ist angesichts der vorhandenen Partikularinteressen eher unwahrscheinlich. So vertrat Ende April gerade PNG's Premierminister Peter O'Neill die Interessen der Inselstaaten auf dem „Belt & Road“-Forum in Peking.

Offensichtlich ist, dass die atemberaubende Wirtschaftsdynamik Chinas, das seinen Anteil an der weltweiten Wirtschaftsleistung in 40 Jahren von 1,8 auf 19 Prozent gesteigert hat, die Weltwirtschaft künftig gestalten wird. Ob diese Entwicklung aber durch das Projekt Neue Seidenstraße forciert wird, ist längst nicht ausgemacht. Chinas große Herausforderungen, der Handelsstreit mit den USA, Überkapazitäten, die hohe Staatsverschuldung, drohende Unternehmenspleiten und ein möglicher Anstieg der Arbeitslosigkeit bei sinkendem Wachstum, könnten die Stabilität und Legitimität des Staates und der Kommunistischen Partei in Frage stellen. Ein Gleichgewicht zwischen den beiden Wirtschaftsmächten ist eher unwahrscheinlich angesichts des Tempos, mit dem sich die VR international etabliert. Mit dem Aufstieg Chinas und dem schleichenden Rückzug der USA aus der globalen Verantwortung nehmen die Risiken für die Weltwirtschaft, die Weltordnung und den Weltfrieden zu. Der künftig das Weltgeschehen prägende Konflikt zwischen dem aufsteigenden China und den USA um die globale Vorherrschaft hat gerade erst begonnen.

Literaturauswahl:

Asian Development Bank (2018): Pacific Economic Monitor. Metro Manila October.

Dornan, Matthew and Sachini Muller (2018): The China shift in Pacific trade. Canberra: DevPolicy-Blog 15 November.

Fox, Rohan and Matthew Dornan (2018): China in the Pacific: is China engaged in “debt-trap diplomacy”? Canberra: DevPolicyBlog 8 November.

Hoering, Uwe (2018): Der lange Marsch 2.0. Chinas neue Seidenstraßen als Entwicklungsmodell. Hamburg.

International Monetary Fund (2018): Small States Monitor: Asia & Pacific. Washington D.C, October.

Köllner, Patrick (2018): From Honeymoon to Hangover: Resetting Australia’s Relations with China. Hamburg, GIGA Focus Asia, No. 4, October.

Lowy Institute: Pacific Aid Map. Sydney (<https://pacificaidthmap.lowyinstitute.org/>)

Meick, Ethan, Michelle Ker and Han May Chan (2018): China’s Engagement in the Pacific Islands: Implications for the United States. Washington DC: U.S.-China Economic and Security Review Commission, 14 June.

Morgan, Wesley (2018): Back on the map: Pacific Islands in a new era of strategic competition. Suva: University of the South Pacific, School of Government, Development and International Affairs Working Paper No. 5,

O’Dowd, Sarah and Grant Walton (2018): Tightening the belt? Chinese soft power in PNG. DevPolicyBlog, 26 April.

Rabanal, Rommel and Cara Tinio (2019): Dealing with rising public debt in the Pacific. DevPolicy-Blog, 30 January.

Seib, Roland (2009): China in the South Pacific: no new hegemon on the horizon”. Frankfurt/M.: Peace Research Institute Frankfurt.

Seib, Roland (2013): Der Drache im »Hinterhof«. Umbrüche und Konflikte im Südpazifik. *Wissenschaft & Frieden*, Nr. 4.

Zhang, Denghua (2017): China’s Diplomacy in the Pacific: Interests, Means and Implications. *Security Challenges*, 13 February.

Zhang, Denghua (2018): China, India and Japan in the Pacific: Latest Developments, Motivations and Impact. Canberra: Australian National University, Department of Pacific Affairs, Discussion Paper No. 6.

Zum Autor:

Dr. Dr. Roland Seib, Darmstadt, Politik- und Verwaltungswissenschaftler mit dem regionalen Schwerpunkt Südpazifik und hier insbesondere Papua-Neuguinea.