C/2024/1574

5.3.2024

Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zum Thema „Globaler Kampf der Angebote — Von der chinesischen Neuen Seidenstraße zur ‚Global Gateway'-Strategie der EU: das Zukunftsbild der europäischen organisierten Zivilgesellschaft"

(Initiativstellungnahme)

(C/2024/1574)

Berichterstatter: **Stefano PALMIERI**

Beschluss des Plenums	25.1.2023
Rechtsgrundlage	Artikel 52 Absatz 2 der Geschäftsordnung
	Initiativstellungnahme
Zuständiges Arbeitsorgan	Fachgruppe Außenbeziehungen
Annahme im Arbeitsorgan	16.11.2023
Verabschiedung im Plenum	14.12.2023
Plenartagung Nr.	583
Ergebnis der Abstimmung	
(Ja-Stimmen/Nein-Stimmen/Enthaltungen)	187/0/3

1. Schlussfolgerungen und Empfehlungen

1.1. Der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss (EWSA) begrüßt die Entscheidung der EU, den Grundsatz der offenen strategischen Autonomie der Union zu fördern. Dieser zielt darauf ab, durch erfolgreiche Infrastrukturprojekte in die Verbreitung demokratischer Werte, hoher Standards, verantwortungsvoller Staatsführung und Transparenz zu investieren. Zu diesem Zweck begrüßt der EWSA die Einleitung der „Global Gateway"-Initiative Ende 2021.

1.2. Der EWSA stellt fest, dass einige Akteure — vor allem China und die Vereinigten Staaten — zügiger Maßnahmen ergriffen haben als die Europäische Union (EU), die nun zum Teil unter einer schwachen Koordinierung auf zentraler Ebene und der daraus resultierenden Schwierigkeit bei der Förderung einer einheitlichen und wettbewerbsfähigen Investitionspolitik leidet.

1.3. Global Gateway wird nach Ansicht des EWSA die wirtschaftlichen und politischen Beziehungen zu den Partnerländern der EU stärken und die Achtung ihrer demokratischen und sozialen Grundsätze gewährleisten, gleichzeitig aber auch die EU in die Lage versetzen, bei der Bereitstellung von Infrastruktur im weltweiten Wettbewerb zu bestehen.

1.4. Der EWSA betont, dass für die „Global Gateway"-Investitionsprogramme Folgenabschätzungen erstellt werden müssen. Dabei sollten nicht nur Aspekte von strategischer geopolitischer Bedeutung berücksichtigt, sondern auch die demokratische Beteiligung an Entwicklungsinitiativen in den Partnerländern gewährleistet und die wirtschaftliche, soziale und ökologische Nachhaltigkeit der Projekte sichergestellt werden.

1.5. Der EWSA weist darauf hin, dass der inklusive Charakter von Global Gateway es den EU-Mitgliedstaaten ermöglichen würde, Infrastruktur- und Investitionsprojekte in Drittstaaten, die sich dieser Initiative angeschlossen haben, ohne Ex-ante-Folgenabschätzung und ohne direkte Aufsicht durch die EU-Organe zu fördern, sofern keine EU-Mittel beantragt wurden. In diesem Zusammenhang ist der EWSA sehr besorgt, dass Global Gateway auch Projekte umfassen könnte, die nicht den hohen wirtschaftlichen, sozialen und ökologischen Qualitätsstandards der EU entsprechen. Diese sind in den entsprechenden Dokumenten der Union festgelegt, in denen die Verfahren zur Bewertung der sozialen, wirtschaftlichen und ökologischen Auswirkungen geregelt werden.

1.6. Der EWSA betont, dass die einschlägigen europäischen Organe detaillierte Informationen und uneingeschränkten Zugang zu „Global Gateway"-Projekten und den beteiligten Akteuren sicherstellen müssen.

1.7. Der EWSA schlägt die Einrichtung einer zentralen Anlaufstelle in den Vertretungsbüros der EU vor, um Investitionen des Privatsektors zu fördern und alle potenziellen wirtschaftlichen und sozialen Akteure auf regionaler und lokaler Ebene einzubeziehen.

1.8. Der EWSA weist darauf hin, dass nach wie vor erhebliche Unklarheiten hinsichtlich des Charakters der Initiative Neue Seidenstraße und der Kriterien für die Aufnahme von Projekten in die offizielle Liste bestehen. Deshalb muss die Volksrepublik China genaue und aktuelle Informationen über die Investitionsprogramme im Rahmen der Neuen Seidenstraße bereitstellen, um für mehr Transparenz und Klarheit zu sorgen.

1.9. Der EWSA bedauert, dass lokale europäische Akteure, wie die Organisationen der Zivilgesellschaft und die Sozialpartner, in den gesamten Prozess der Entwicklung, Überwachung, Bewertung und Umsetzung von Projekten der Neuen Seidenstraße in der EU nicht wirklich einbezogen werden. Bei Entwicklungsprojekten im Zusammenhang mit der Initiative „Neue Seidenstraße“ und „Global Gateway“ möchte der EWSA deshalb aktiver in die wichtigsten Phasen des Entscheidungsprozesses eingebunden werden.

1.10. Nach Auffassung des EWSA hat die mangelnde Koordinierung zwischen den Infrastrukturprogrammen der EU und der VR China zu Inkohärenzen in der Konnektivitätsinfrastruktur geführt. Er betont, dass Investitionen im Rahmen der Neuen Seidenstraße das Eigentum der EU an strategischer nationaler Infrastruktur untergraben könnten.

1.11. Der EWSA äußert Bedenken hinsichtlich der mangelnden Koordinierung bei der Beteiligung der EU-Mitgliedstaaten an der Neuen Seidenstraße, der Risiken für die Wettbewerbsfähigkeit der EU, der Arbeitnehmerrechte, der Geldwäsche, der Verschuldung und der Umweltfragen im Zusammenhang mit chinesischen Investitionen in Projekte im Rahmen der Neuen Seidenstraße.

1.12. Die Koordinierung zwischen den EU-Organen und ihren Mitgliedstaaten in Bezug auf die Neue Seidenstraße muss unbedingt verbessert werden, um eine Fragmentierung der Beziehungen zur VR China zu vermeiden. Dies würde der EU insgesamt schaden. Es muss unbedingt ein gemeinsames Vorgehen der EU-Mitgliedstaaten gegenüber China sichergestellt und eine wirksame Kommunikation zwischen den EU-Organen und der Volksrepublik China gefördert werden.

1.13. Der EWSA betont, dass bei Projekten der Neuen Seidenstraße und von Global Gateway eine Reihe von Grundsätzen und Zielen eingehalten werden müssen, darunter die Wahrung der Werte der EU und die Vorlage detaillierter Folgenabschätzungen zur Gewährleistung ihrer Eignung.

1.14. Nach Auffassung des EWSA müssen **Projekte der Neuen Seidenstraße**, die in einem der 27 EU-Mitgliedstaaten bzw. in einem Drittland aber mit Beteiligung von Wirtschaftsakteuren aus einem EU-Mitgliedstaat (als Begünstigte, Lieferanten und Geber) durchgeführt werden, sowie **„Global Gateway“-Projekte** einer **wirtschaftlichen, finanziellen, sozialen, ökologischen und rechtlichen Folgenabschätzung** unterzogen werden, bei der ihre Eignung und Vereinbarkeit mit den Werten der EU und den in Ziffer 5.1.1 dargelegten Grundsätzen und Zielen nachgewiesen wird.

2. **Einleitung**

2.1. In den letzten Jahren hat sich die weltweite Investitionslücke zwischen Ländern mit hohem Einkommen und Ländern mit niedrigem bis mittlerem Einkommen vergrößert. Dies ist hauptsächlich auf die Auswirkungen der durch die Pandemie, die russische Invasion der Ukraine und dem jüngsten israelisch-palästinensischen Konflikt ausgelösten Polykrise zurückzuführen.

2.1.1. Dieser Mangel an Finanzmitteln hat nicht nur negative Auswirkungen auf die globale Konnektivität, sondern geht für die wichtigsten internationalen Akteure auch mit der Chance einher, ihren geopolitischen Einflussbereich auszuweiten, da Infrastrukturpolitik heute den „Kern“ der Geopolitik bildet.

2.2. In den letzten zehn Jahren haben einige Länder eine Strategie umgesetzt, mit der Soft Power und politische Einflussnahme durch umfangreiche, auf Partnerländer ausgerichtete Investitionsprogramme gebündelt werden können: Die von der Volksrepublik China 2013 ins Leben gerufene Initiative „Neue Seidenstraße“, die Partnerschaft für globale Infrastruktur und Investitionen (PGII) der Vereinigten Staaten, die *Clean Green Initiative* des Vereinigten Königreichs, die Partnerschaft für qualitativ hochwertige Infrastruktur Japans sowie der Wirtschaftskorridor Indien-Nahost-Europa (IMEEC).

2.3. Im Dezember 2021 hat die Europäische Union (EU) auch ihre eigene Strategie — Global Gateway — auf den Weg gebracht, um sowohl die globale Konnektivität zu unterstützen als auch auf die Neue Seidenstraße zu reagieren, die in den letzten zehn Jahren mehrfach die Einheit der EU auf eine harte Probe gestellt hat.

2.3.1. Bis mindestens 2019 gab es in Bezug auf die Neue Seidenstraße keinen einheitlichen Standpunkt der 27 Mitgliedstaaten. Dies galt insbesondere für

— **eine gemeinsame Vision dieser Initiative**: 18 EU-Mitgliedstaaten haben einzelne *Vereinbarungen mit China* ([1]) unterzeichnet, und 20 EU-Mitgliedstaaten sind dem wichtigsten Finanzinstrument der Neuen Seidenstraße beigetreten, der Asiatischen Infrastruktur-Investitionsbank (AIIB) ([2]), ohne vorherige Abstimmung mit den EU-Organen;

— **die möglichen Auswirkungen sowohl in Bezug auf die Nachbarschaftspolitik** (u. a. Folgen des Zusammenschlusses „14 + 1“, an dem neun EU-Mitgliedstaaten beteiligt sind ([3]), und insbesondere in Bezug auf den Balkan) **als auch im Zusammenhang mit den bereits laufenden EU-Programmen** wie dem transeuropäischen Verkehrsnetz TEN-V.

2.4. 2019 änderte die EU ihre Strategie der EU gegenüber der Neuen Seidenstraße grundlegend. In der Gemeinsamen Mitteilung der Europäischen Kommission und der Hohen Vertreterin für Außen- und Sicherheitspolitik EU-China — Strategische Perspektiven ([4]) wird der endgültige Übergang von der Wahrnehmung Chinas als „**strategischer Partner**“ zu einem differenzierten Ansatz besiegelt, in dem das Land als **Kooperationspartner, Verhandlungspartner, wirtschaftlicher Konkurrent** und als **Systemrivale** gesehen wird. Die EU ist in ihren Beziehungen zu China an einem entscheidenden Punkt angelangt. Das Land wird neuerdings in jeder Hinsicht vor allem als systemischer Rivale wahrgenommen, der sich klar von seiner Rolle als Partner distanziert. Es werden drei Ziele festgelegt: a) Vertiefung der Zusammenarbeit mit China, um gemeinsame Interessen auf globaler Ebene zu fördern, b) Förderung ausgewogenerer und auf Gegenseitigkeit beruhender Bedingungen für die wirtschaftlichen Beziehungen und c) Stärkung der eigenen Innenpolitik und Industriebasis. Darüber hinaus werden zehn Maßnahmen festgelegt und zu diesem Zweck eine interessante Neuerung vorgesehen: **ein einheitlicher Ansatz, der von allen 27 EU-Mitgliedstaaten zu verfolgen ist**. Mit diesem Dokument fordert die EU, der von ihr angenommenen **Ein-China-Politik** eine von der chinesischen Seite zu verfolgende **Ein-Europa-Politik**, die keinerlei Spaltungen innerhalb der EU beabsichtigt, gegenüberzustellen.

2.5. Dieser neue Ansatz der EU wurde in den Jahren 2020-2022 durch die Folgen der COVID-19-Krise (Störung der Lieferketten für Waren und Dienstleistungen, Abhängigkeit von der Versorgung mit strategischen Gütern usw.), die Auswirkungen der niederträchtigen Aggression Russlands gegen die Ukraine (Energieabhängigkeit, Inflation, Stagnation, Ströme ukrainischer Flüchtlinge) und eine Reihe von Maßnahmen der VR China (Gegenmaßnahmen zu den im Zusammenhang mit den Verstößen gegen die Menschenrechte verhängten EU-Sanktionen, Handelsmaßnahmen gegen den Binnenmarkt und die umstrittene Position Chinas zum Krieg in der Ukraine) noch weiter verstärkt.

2.6. In diesem Zusammenhang hat sich die EU mit den Schlussfolgerungen des Rates vom 29. März 2022 für **den Grundsatz der offenen strategischen Autonomie der Europäischen Union** starkgemacht. Damit wird die in der Erklärung von Versailles vom 10./11. März 2022 verankerte Zusage bekräftigt, „mehr Verantwortung für die Sicherheit der EU zu übernehmen und weitere entscheidende Schritte zum Aufbau unserer europäischen Souveränität, zur Verringerung unserer Abhängigkeiten und zur Gestaltung eines neuen Wachstums- und Investitionsmodells für 2030 zu unternehmen“. Zu diesem Zweck soll sich die EU bemühen, „ihre wirtschaftliche und finanzielle Autonomie unter Beibehaltung ihrer Offenheit, globalen Zusammenarbeit mit gleich gesinnten Partnern und Wettbewerbsfähigkeit zu erreichen und die sich daraus ergebenden potenziellen Vorteile auszuschöpfen“.

2.7. Im Einklang mit den Schlussfolgerungen des Rates sollte auch mit der „Global Gateway“-Initiative ein Beitrag zur offenen strategischen Autonomie der EU geleistet werden, und zwar **„durch die Förderung demokratischer Werte und hoher Standards, verantwortungsvoller Staatsführung und Transparenz“**. Außerdem soll dazu beigetragen werden, **„dass der Euro in entwicklungsbezogenen Finanzströmen verwendet wird“**.

2.8. Auf der Grundlage der jüngsten geopolitischen Entwicklungen hält der EWSA als Haus der organisierten Zivilgesellschaft Europas eine sorgfältige Bewertung sowohl der „Global Gateway“-Initiative als auch der Neuen Seidenstraße für angebracht.

3. **Die „Global Gateway“-Strategie der Europäischen Union**

3.1. Im Rahmen der „Global Gateway“-Strategie verspricht die EU, zwischen 2021 und 2027 300 Mrd. EUR zu mobilisieren, um die Verbindungen für Digitalisierung, Energie und Verkehr zu fördern sowie die Gesundheits-, Bildungs- und Forschungssysteme weltweit zu stärken.

3.2. Für die EU kann der Mangel an Investitionen in die Konnektivität die Erholung von der derzeitigen Krise und die Vorbereitung auf künftige (mehrfache) Notlagen beeinträchtigen. Darüber hinaus schränkt die mangelnde Infrastruktur das wirtschaftliche Potenzial der Konnektivität zwischen der EU, Asien und anderen Regionen ein.

([1]) Österreich, Bulgarien, Kroatien, Zypern, Tschechien, Estland, Griechenland, Ungarn, Italien, Lettland, Litauen, Luxemburg, Malta, Polen, Portugal, Rumänien, Slowakei und Slowenien.

([2]) Österreich, Bulgarien, Kroatien, Dänemark, Finnland, Frankreich, Deutschland, Griechenland, Ungarn, Irland, Italien, Luxemburg, Malta, die Niederlande, Polen, Portugal, Rumänien, Spanien, Schweden und Zypern.

([3]) Bulgarien, Kroatien, Tschechien, Estland, Ungarn, Lettland, Litauen, Polen, Rumänien, Slowakei, Slowenien und Griechenland sowie Albanien, Bosnien und Herzegowina, Nordmazedonien, Montenegro und Serbien.

([4]) JOIN(2019) 5 final.

3.3. Mit Global Gateway werden mehrere Ziele verfolgt:

a. Erschließung neuer Märkte für Waren und Dienstleistungen der EU;

b. Gewährleistung einer sinnvollen Alternative zu konkurrierenden Entwicklungsmodellen wie der Initiative Neue Seidenstraße;

c. Erleichterung der Verwirklichung der Dekarbonisierungsziele in der Welt, die im Mittelpunkt des europäischen Grünen Deals stehen;

d. konkrete Förderung und Ausweitung der EU-Standards in den Bereichen Menschen- und Arbeitnehmerrechte, Sicherheit, Technik und Handel als globale Standards, wodurch die von Europa angestrebte offene strategische Autonomie gestärkt wird.

3.4. Eine Reihe umfangreicher regionaler Investitionspakete hat Global Gateway im Jahr 2022 zusätzliche Dynamik verliehen: die im Februar 2022 auf den Weg gebrachte Initiative *Global Gateway Afrika-Europa*, bei der bis zu 150 Mrd. EUR an Investitionen mobilisiert werden sollen (für elf strategische Verkehrskorridore, die die Mobilität und den Handel innerhalb Afrikas sowie zwischen Afrika und Europa erleichtern, in Maßnahmen zur Entwicklung und Stärkung der regionalen und afrikaweiten Wertschöpfungsketten im Hinblick auf die Optimierung der Afrikanischen Kontinentalen Freihandelszone sowie in den Bau der Brücke über den Cross River am Grenzübergang Mfum-Ekok zwischen Kamerun und Nigeria, die die Verbindung zwischen der Wirtschaftsgemeinschaft der westafrikanischen Staaten und der Wirtschaftsgemeinschaft der zentralafrikanischen Staaten verbessert); das Global Gateway-Investitionspaket für die ASEAN-Staaten mit einem Volumen von 10 Mrd. EUR sowie die Team Europe-Initiative für nachhaltige Konnektivität zur Anbindung der ASEAN-Region an die EU.

3.4.1. Im Februar 2022 wurde ein weiteres regionales Investitionspaket für den Westbalkan angekündigt. Die Europäische Kommission hat Investitionen in Höhe von 3,2 Mrd. EUR zugesagt, mit dem 21 Projekte in den Bereichen Verkehr, Digitales, Klima und Energie unterstützt werden sollen. Das Paket wird dazu beitragen, die Entwicklungsunterschiede zwischen der EU und dem Westbalkan zu verringern und die wirtschaftliche Erholung nach der Pandemie zu unterstützen ([5]).

3.5. Bis Ende 2022, ein Jahr nach dem Start von Global Gateway, hat die EU über 9 Mrd. EUR an Zuschüssen für wichtige Investitionen in Afrika, Lateinamerika, im karibischen Raum und im Pazifischen Ozean bereitgestellt. Zudem hat die EU Finanzgarantien in Höhe von zusätzlichen 6,05 Mrd. EUR zur Unterstützung von 40 Investitionsprogrammen in Subsahara-Afrika, in Lateinamerika und im asiatisch-pazifischen Raum genehmigt, die voraussichtlich mehr als 50 Mrd. EUR an Investitionen in Schlüsselsektoren generieren werden. Darüber hinaus wurden durch die im Mai 2022 zwischen dem EFSD+ und der EIB unterzeichnete Vereinbarung eine Deckung in Höhe von 26,7 Mrd. EUR für staatliche Darlehen in Bereichen wie saubere Energie und grüne Infrastruktur sichergestellt. In diesem Zusammenhang wurden bereits 34 Projekte mit einem Investitionsvolumen von 7,4 Mrd. EUR genehmigt. Was schließlich den Westbalkan und die südöstlichen Nachbarländer betrifft, so haben die EU und die europäischen Finanzinstitute von den bis 2027 bereitgestellten 77 Mrd. EUR bislang 14 Mrd. ausgeschöpft ([6]).

3.6. Eines der wichtigsten Projekte ([7]) im Rahmen von Global Gateway, dem die EU-Mitgliedstaaten 2023 und Anfang 2024 höchste Priorität eingeräumt haben, ist der Abschluss bilateraler Partnerschaften mit ressourcenreichen Ländern, insbesondere in Subsahara-Afrika sowie in Lateinamerika und der Karibik. Ziel ist es, diesen Regionen dabei zu helfen, Investitionen entlang der Wertschöpfungsketten kritischer Rohstoffe zu fördern. Die Partnerländer werden dann bei der Entwicklung regionaler Wertschöpfungsketten unterstützt, mit denen sie ihre Wirtschaft diversifizieren und lokalen Mehrwert schaffen können.

3.7. *Bewertung von Global Gateway*

3.7.1. Der EWSA begrüßt die Strategie Global Gateway und hofft, dass sie zur Schaffung einer offenen strategischen Autonomie der EU beitragen wird. Der EWSA ist der Auffassung, dass es auf diese Weise möglich sein wird, die wirtschaftlichen und politischen Beziehungen zu den Partnerländern zu stärken und dafür zu sorgen, dass ihre demokratischen und sozialen Grundsätze gewahrt werden und dass die EU bei der Bereitstellung von Infrastruktur weltweit wirksam konkurrieren kann, vor allem mit China und den USA.

3.7.2. Der EWSA ist der Auffassung, dass Global Gateway im derzeitigen Kontext als ein politisches, wirtschaftliches und sicherheitsrelevantes Stabilisierungsinstrument für die unmittelbaren Nachbarländer der Union dienen kann. Es kann die geopolitischen Positionen Europas stärken, und zwar sowohl im Hinblick auf die Bekämpfung der eigentlichen Ursachen der Migration nach Europa als auch bei der Minderung politischer, wirtschaftlicher, sozialer und ökologischer Risiken.

([5]) https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/de/ip_22_1362.
([6]) https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/de/ip_22_7656.
([7]) https://www.politico.eu/article/eu-sets-outs-projects-to-make-global-gateway-visible-on-the-ground/.

3.7.3. Der EWSA erkennt zwar an, dass mit der Initiative die Effizienz und Kohärenz der Investitions- und Konnektivitätspolitik der EU verbessert werden kann. Er fragt sich jedoch, ob es tatsächlich möglich ist, die erforderlichen Mittel zu mobilisieren ([8]). Es ist nicht klar, in welchem Umfang die zugesagten Investitionen letztlich realisiert werden. Fast die Hälfte der von der Europäischen Kommission angestrebten 300 Mrd. EUR sollte aus dem Privatsektor stammen. Im Dezember 2022, ein Jahr nach dem offiziellen Start der Initiative, schien die Beteiligung des Privatsektors aber nach wie vor marginal bzw. ihre Ausgestaltung noch ungewiss zu sein ([9]).

3.7.4. Der EWSA ist der Auffassung, dass die „Global Gateway"-Initiative, die sich in erster Linie auf die Begrenzung der Risiken einer Schuldenlast für Partnerländer konzentriert, eine zuverlässigere Möglichkeit für die Entwicklung einer globalen Infrastruktur bietet als andere Alternativen wie die Neue Seidenstraße. Das Finanzierungsmodell der EU ist eine Mischung aus Zuschüssen, Darlehen zu Vorzugsbedingungen und Garantien zur Stimulierung von Investitionen des Privatsektors, während die Neue Seidenstraße hauptsächlich Darlehen umfasst. Damit Global Gateway gegenüber Investitionsinitiativen Dritter wettbewerbsfähig wird, müssen nach Auffassung des EWSA die Verwaltungsverfahren für die Mittelzuweisung leichter zugänglich sein. Zudem sind für die Verfahren zur Durchführung der erforderlichen Folgenabschätzungen in den Bereichen Wirtschaft, Soziales und Umwelt genaue und angemessene Fristen sicherzustellen, damit sie für die betroffenen Akteure effizient und wirksam sind.

3.7.5. Der EWSA ist der Auffassung, dass Global Gateway für eine bessere strategische Koordinierung zwischen den EU-Fonds und den von den 27 EU-Mitgliedstaaten bereitgestellten Mitteln sorgen sollte. Eine solche strategische Koordinierung, die von der Union in Bezug auf bestimmte politische Ziele selbst organisiert und koordiniert werden muss, fehlt bislang gänzlich ([10]).

3.7.5.1. Der EWSA bedauert, dass in Bezug auf die erste Sitzung des „Global Gateway"-Ausschusses vom 11. Dezember 2022 sowohl quantitativ als auch qualitativ unzureichende Informationen bereitgestellt wurden (z. B. über die Zusammensetzung des Ausschusses).

3.8. Der EWSA ist bereit, regelmäßige Treffen zwischen dem „Global Gateway"-Ausschuss und den Organisationen der Zivilgesellschaft und den Sozialpartnern zu organisieren, um einen ständigen Informationsfluss für die von der Initiative betroffenen lokalen Interessenträger sicherzustellen und den strategischen Charakter von Global Gateway aufzuwerten und hervorzuheben.

3.8.1. Der EWSA bekräftigt, dass die „Global Gateway"-Investitionsprogramme auf einer Folgenabschätzung beruhen müssen, die nicht nur geopolitische strategische Erwägungen umfasst, sondern auch die demokratische Eigenverantwortung für Entwicklungsinitiativen in den Partnerländern und die wirtschaftliche, soziale und ökologische Nachhaltigkeit von Projekten sicherstellt. Bei von der EIB finanzierten Investitionsprojekten sind zwar eine Abschätzung der wirtschaftlichen, sozialen und ökologischen Folgen und eine ständige Überwachung sichergestellt. Doch bei aus anderen EU-Fonds finanzierten Investitionsprojekten ist unklar, wie die einzelnen Projekte einer Folgenabschätzung unterzogen, überwacht und umgesetzt werden sollen.

3.8.1.1. Anlass zu Bedenken gibt außerdem der in hohem Maße inklusive Charakter von Global Gateway, der es den EU-Mitgliedstaaten ermöglichen würde, uni- oder bilateral finanzierte Infrastruktur- und Investitionsprojekte ohne direkte Aufsicht durch die europäischen Institutionen zu fördern, sofern keine EU-Mittel beantragt wurden. Deshalb ist der EWSA besorgt, dass im Rahmen der Initiative auch Projekte auf den Weg gebracht werden, die nicht den wirtschaftlichen, sozialen und ökologischen Standards der EU entsprechen und die somit einer angemessenen wirtschaftlichen, sozialen und ökologischen Folgenabschätzung entbehren.

3.8.1.2. Nach Auffassung des EWSA muss aber für jedes Projekt eine Folgenabschätzung durchgeführt werden, die der demokratischen Eigenverantwortung und der finanziellen Tragfähigkeit sowohl für die EU als auch für die betroffenen Mitgliedstaaten Rechnung trägt. Dabei ist Folgendes zu gewährleisten:

— Klimaschutz;

— Umweltschutz;

— Bekräftigung der Menschen- und Arbeitnehmerrechte;

— Wettbewerbsfähigkeit der EU.

3.9. Der EWSA ist der Auffassung, dass alle „Global Gateway"-Projekte mit allen erforderlichen Informationen über die Investitionen — einschließlich ihrer wirtschaftlichen, sozialen und ökologischen Folgenabschätzung — sowie über staatliche und nichtstaatliche Akteure, die an den Projekten beteiligt sind, im Interesse der erforderlichen Transparenz von Global Gateway auf dem Portal von der Initiative registriert werden sollten.

([8]) https://www.europarl.europa.eu/thinktank/de/document/EPRS_BRI(2023)739296.
([9]) https://foreignpolicy.com/2023/01/10/europe-china-eu-global-gateway-bri-economic-development/.
([10]) https://www.bruegel.org/blog-post/global-gateway-real-step-towards-stronger-europe-world.

3.9.1. Der EWSA begrüßt zwar die Einrichtung des mit der Initiative verknüpften „Team-Europa-Partnerschaftsportals“, sieht jedoch noch erheblichen Spielraum für eine bessere Umsetzung.

3.10. Der EWSA ist der Auffassung, dass die EU-Organe und die Mitgliedstaaten für eine wirksame Information und Kommunikation über die Möglichkeiten sorgen müssen, die die Initiative Global Gateway für regionale und lokale staatliche und nichtstaatliche Akteure bietet. Dafür müssen eine zentrale Anlaufstelle in den Vertretungsgremien der EU eingerichtet und so Investitionen des Privatsektors in der EU und die Einbeziehung aller potenziellen öffentlichen und privaten wirtschaftlichen und sozialen Akteure erleichtert werden.

4. **Die Neue Seidenstraße**

4.1. Seit 2013 wurden im Rahmen der Initiative Neue Seidenstraße rund 962 Mrd. USD für den Bau von Infrastruktur (573 Mrd. USD) und nichtfinanzielle Investitionen (389 Mrd. USD) weltweit bereitgestellt ([11]).

4.2. Zu den erklärten Zielen der Neuen Seidenstraße gehören die Koordinierung der Entwicklungsstrategien und die Verbesserung der Verbindungen zwischen den teilnehmenden Ländern durch den Bau von Infrastrukturen wie Eisenbahn, Autobahnen, Häfen und Pipelines sowie die Förderung des kommerziellen Handels, des Finanzhandels und des Handels zwischen einzelnen Personen. Die Neue Seidenstraße zählt mehr als 200 mit 151 Ländern und 32 internationalen Organisationen unterzeichnete Kooperationsdokumente.

4.3. Mit der Entwicklung der Infrastruktur im Ausland werden im Rahmen der Neuen Seidenstraße mehrere Ziele verfolgt:

a. Unterstützung der Ausfuhren (17,1 % des BIP im Jahr 2022) und Sicherstellung des Absatzes der chinesischen Überproduktion im verarbeitenden Gewerbe, die durch die Inlandsnachfrage in Sektoren wie Eisen und Stahl, Aluminium, Zement, Kohle, Glas und Papier nicht absorbiert wird;

b. Gewährleistung eines besseren Zugangs westlicher Regionen (wie Yunnan und Xinjiang, die von der Handelsschifffahrt abgeschnitten sind) zu Kommunikationsrouten und zum internationalen Handel durch den Ausbau der Verkehrsinfrastruktur in Zentralasien und Südostasien;

c. Stärkung des weltweiten Einflusses Chinas und Anfechtung der vorherrschenden Rolle von Institutionen wie der Weltbank und der Asiatischen Entwicklungsbank (durch die Asiatische Infrastruktur-Investitionsbank) mit dem Ziel einer umfassenden Reform des Systems;

d. Förderung des Handels und der Investitionen Chinas im Ausland, um mit der Neuen Seidenstraße erheblich zur internationalen Aufwertung der chinesischen Währung, des Renminbi, beizutragen;

e. Aufbau einer neuen logistischen Infrastruktur, damit China einen Teil seiner Energieversorgung über alternative Kanäle beziehen kann als über die Straße von Malakka, über die Schätzungen zufolge derzeit 80 % der chinesischen Öleinfuhren laufen.

4.4. In den letzten Jahren sind sowohl die Zahl der neuen Projekte als auch der Wert der unterzeichneten Verträge im Rahmen der Neuen Seidenstraße zurückgegangen. 2022 schloss China 5 514 neue Verträge (743 weniger als 2021) im Wert von 130 Mrd. USD (- 3,3 %) ([12]). Zurückgeführt wird diese Verlangsamung unter anderem auf eine größere Zurückhaltung chinesischer Entwickler und Investoren in Bezug auf die Durchführbarkeit, auf die wirtschaftlichen Rendite der Investitionen sowie auf eine geringere Bereitschaft der Partnerländer, neue Schulden zur Finanzierung von Projekten im Zusammenhang mit der Neuen Seidenstraße aufzunehmen.

4.4.1. Mehrere Partnerländer stellten Baumängel in der im Rahmen der Neuen Seidenstraße finanzierten Infrastruktur fest, was Zweifel an der Qualität der geplanten Projekte aufkommen ließ ([13]). Gleichzeitig wurden einige Projekte aufgrund von Bedenken im Zusammenhang mit übermäßiger Verschuldung, überhöhten Preisen und Korruptionsfällen ausgesetzt oder abgesagt ([14]). Darüber hinaus hat die Durchführung einer Reihe von Projekten erheblich zur finanziellen Instabilität einiger Partnerländer beigetragen. Im Falle Montenegros, dessen Staatsverschuldung zu 25 % von China gehalten wird, werden die zur Finanzierung von Infrastrukturprojekten im Zusammenhang mit der Neuen Seidenstraße entstandenen Schulden oft als Auslöser für die mangelnde Schuldentragfähigkeit des Landes angesehen ([15]).

4.4.2. Die Initiative stand wegen mangelnder Transparenz in Bezug auf die Umweltstandards von Projekten in Kritik ([16]). Darüber hinaus zogen die chinesischen Unternehmen bei der Durchführung dieser Projekte chinesische Arbeitskräfte den lokalen Arbeitskräften vor (und umgingen damit das geltende nationale Arbeitsrecht sowie die Vorschriften zum Gesundheitsschutz und zur Sicherheit am Arbeitsplatz). Dadurch wurden die Partnerländer der Möglichkeit beraubt, im Rahmen der Projekte auch eigene Arbeitskräfte einzusetzen und so vom Kompetenztransfer zu profitieren.

([11]) https://www.aei.org/china-global-investment-tracker/.
([12]) http://fec.mofcom.gov.cn/article/fwydyl/tjsj/202302/20230203384457.shtml.
([13]) https://www.wsj.com/amp/articles/china-global-mega-projects-infrastructure-falling-apart-11674166180.
([14]) https://www.businessinsider.com/china-spends-twice-us-but-belt-road-initiative-losing-steam-2021-9?r=US&IR=T.
([15]) https://thediplomat.com/2020/09/will-montenegros-new-government-bring-a-new-china-strategy/.
([16]) https://www.iai.it/en/pubblicazioni/how-green-chinas-belt-and-road-initiative.

4.4.3. Auf dem dritten *Belt and Road Forum for International Cooperation* vom Oktober 2023 wurde bestätigt, dass die Neue Seidenstraße ein wesentlicher Bestandteil der Gesamtstrategie der VR China bleibt, auch wenn sich die Initiative weiterentwickelt hat. In den kommenden Jahren wird sie sich zur Förderung eines hochwertigen Wachstums auf acht Hauptziele ([17]) konzentrieren, u. a. i) den Ausbau der Schnellzugverbindung zwischen China und Europa, ii) die Mitwirkung am transkaspischen Korridor; iii) neue Handelszonen im Rahmen der Seidenstraße; iv) einen besseren Zugang zu ausländischen Investitionen; v) die Finanzierung innovativer Projekte; vi) die nachhaltige Entwicklung; vii) Bildungsmaßnahmen sowie einen kulturellen und wissenschaftlichen Austausch und viii) die Förderung der Integrität und die Stärkung der Institutionen der Neuen Seidenstraße.

4.4.3.1. Zudem bekräftigte China auf dem Forum seine Zusage einer stärkeren Marktöffnung für ausländische Unternehmen und versprach mehr als 100 Mrd. USD an Neufinanzierungen für Schwellenländer, mit besonderem Schwerpunkt auf den chinesischen Entwicklungsbanken und dem Seidenstraßenfonds. China hob die Süd-Süd-Kooperation als ein Mittel zur Stärkung der Beziehungen zu den Entwicklungsländern und zum Ausgleich des Einflusses des Westens hervor ([18]).

4.5. *Eine Bewertung der Initiative Neue Seidenstraße*

4.5.1. Der EWSA stellt fest, dass der Charakter der Initiative und damit auch die Kriterien für die Aufnahme eines Projekts in die offizielle Liste der Projekte der Neuen Seidenstraße sehr unklar sind, obwohl der Start der Neuen Seidenstraße bereits zehn Jahre zurückliegt. Deshalb ist er der Auffassung, dass die Volksrepublik China aus Gründen der Transparenz und Klarheit genaue und aktuelle Informationen über die Investitionsprogramme im Zusammenhang mit dieser Initiative bereitstellen muss.

4.5.2. Der EWSA bedauert, dass nach dem Start der Neuen Seidenstraße weder die EU noch ihre Nachbarländer die Infrastrukturprogramme EU-China koordiniert haben, was zu Inkohärenzen bei der Konnektivitätsinfrastruktur geführt hat. Er betont ferner, dass Investitionen im Rahmen der Neuen Seidenstraße das Eigentum der EU-Mitgliedstaaten an strategischer nationaler Infrastruktur schwächen könnten.

4.5.3. Der EWSA verweist darauf, dass die Wirtschaftsbeziehungen zwischen der EU und der VR China zum Nachteil der EU-Unternehmen keineswegs auf Gegenseitigkeit beruhen.

4.5.4. Der EWSA ist zutiefst besorgt darüber, dass die Unterzeichnung von Absichtserklärungen durch einzelne EU-Mitgliedstaaten ohne jegliche Koordinierung durch die europäischen Organe die Einheit der EU untergraben könnte. Der EWSA bekräftigt ferner, dass der Rahmen für die Zusammenarbeit „14 + 1“, dem neun EU-Mitgliedstaaten angehören, gewisse Risiken für den Zusammenhalt in der EU mit sich bringen kann.

4.5.5. Nach Ansicht des EWSA könnten Projekte im Rahmen der Neuen Seidenstraße die langfristige Wettbewerbsfähigkeit der EU infolge des erzwungenen Technologietransfers nach China beeinträchtigen, wenn sie nicht sorgfältig geprüft werden.

4.5.6. Der EWSA bedauert, dass chinesische Unternehmen, die in Projekte der Neuen Seidenstraße in der EU investieren, die Einhaltung der Sozial- und Arbeitnehmerrechte nicht garantieren.

4.5.7. Der EWSA stellt fest, dass chinesische Investitionen im Rahmen von Projekten der Neuen Seidenstraße nicht den EU-Finanzvorschriften entsprechen und deshalb der organisierten Kriminalität Möglichkeiten zur Geldwäsche bieten.

4.5.8. Der EWSA weist auf das besorgniserregende Phänomen der Überschuldung in Drittländern und den daraus resultierenden Verlust strategischer Garantien hin. Dies gilt für Nicht-EU-Länder wie Pakistan, Tadschikistan, Kirgisistan, Sri Lanka, die Malediven und das EU-Bewerberland Montenegro.

4.5.9. Der EWSA bedauert, dass chinesische Unternehmen, die an Programmen der Neuen Seidenstraße beteiligt sind, gegen EU-Umweltstandards verstoßen, indem sie weiterhin Projekte finanzieren und durchführen, die mit dem europäischen Grünen Deal unvereinbar sind.

4.5.10. Der EWSA weiß um die Tatsache, dass die Neue Seidenstraße lediglich die Lücke gefüllt hat, die infolge der Fahrlässigkeit der EU und ihrer Mitgliedstaaten entstanden ist, die den Investitionsbedarf in den Jahren 2010-2019 zu gering veranschlagt haben. Obwohl die EU bereits 2007 im Rahmen der Strategie für Zentralasien die strategischen Prioritäten für Verkehrs- und Energienetzverbindungen festgelegt hat, fließen nur im Rahmen der Initiative Neue Seidenstraße erhebliche Investitionen in dieses sowie in andere Gebiete (Balkan, Mittelmeer- und Atlantikhäfen, Afrika, Südostasien usw.). In diesem Zusammenhang haben die von chinesischen Unternehmen getätigten Investitionen die infrastrukturellen Verbindungen in diesen Gebieten sowie die strategisch wichtigen intermodalen Knotenpunkte sicherlich verbessert.

([17]) https://www.chinadaily.com.cn/a/202310/18/WS652f416ca31090682a5e92d2.html.
([18]) http://www.beltandroadforum.org/english/.

4.5.11. Der EWSA stellt fest, dass die EU entweder direkt (z. B. Pelješac-Brücke in Kroatien) oder indirekt (über die Europäische Bank für Wiederaufbau und Entwicklung, die Europäische Investitionsbank und den Europäischen Investitionsfonds) Projekte finanziert hat, die im Rahmen der Neuen Seidenstraße durchgeführt wurden, ohne dabei allerdings die erforderliche Koordinierung bzw. die Einhaltung von Umwelt-, Sozial- und sonstigen Standards sicherzustellen ([19]).

4.5.12. Der EWSA ist der Auffassung, dass die Neue Seidenstraße einen Rahmen für eine bessere Koordinierung zwischen den EU-Organen und den 27 Mitgliedstaaten erfordert. Die Beziehungen zu China sollten weder von den 27 Mitgliedstaaten bilateral verfolgt werden, noch Gegenstand individueller Absichtserklärungen oder Kooperationsrahmen wie dem „14 + 1“ sein. In einem solchen Kontext sitzt bei den derzeitigen Kräfteverhältnissen zwischen den 27 EU-Mitgliedstaaten, auch wenn letztlich dabei bestimmte Staaten bevorzugt sind, letztlich China am längeren Hebel, was ein systemisches Risiko für die EU insgesamt darstellt. Daher muss unbedingt ein gemeinsames Vorgehen der EU-Mitgliedstaaten gegenüber China sichergestellt und eine wirksame Kommunikation zwischen den EU-Organen und der VR China gefördert werden.

4.5.13. Mit Blick auf den Umweltschutz und die Sicherheit ist der EWSA zutiefst besorgt über die Absicht der VR China, die arktische Route als Nordostpassage der Neuen Seidenstraße zu nutzen, um so die Seeverkehrsströme über die Straße von Malakka zu entlasten.

4.5.14. Der EWSA bedauert, dass bei der Initiative Neue Seidenstraße keine echte Einbeziehung der lokalen Akteure (Organisationen der Zivilgesellschaft und Sozialpartner) in die Konzipierung, Überwachung, Bewertung und Umsetzung der Projekte vorgesehen ist. In Bezug auf die Mitwirkung der lokalen Akteure, die die wichtigsten Zielgruppen dieser Projekte sind, wird dadurch eine wichtige Chance vertan.

5. **Für eine gemeinsame Strategie in Bezug auf Global Gateway und die Neue Seidenstraße**

5.1. Der EWSA hofft, dass baldmöglichst die entsprechenden Voraussetzungen für eine Komplementarität zwischen Global Gateway, der Neuen Seidenstraße und der Partnerschaft für globale Infrastruktur und Investitionen zu erreichen — als Zeichen für eine Entspannung der internationalen Beziehungen — geschaffen werden.

5.1.1. Nach Auffassung des EWSA **müssen Projekte, die unter die Initiative Neue Seidenstraße fallen** und **in einem der 27 EU-Mitgliedstaaten bzw. in einem Drittland aber unter Beteiligung von Wirtschaftsakteuren aus einem EU-Mitgliedstaat** (als Begünstigte, Lieferanten und Geber), **durchgeführt werden,**

— **die folgenden Grundsätze achten:**

  — Frieden und Sicherheit;

  — die in den Verträgen verankerten Werte der EU;

  — die Menschenrechte gemäß der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte der Vereinten Nationen (1948);

  — die Bestimmungen der Charta der Grundrechte der Europäischen Union ([20]);

  — die grundlegenden IAO-Übereinkommen. Die VR China hat sechs von neun grundlegenden Übereinkommen ratifiziert. Eine Ratifizierung der Übereinkommen über die Vereinigungsfreiheit und den Schutz des Vereinigungsrechts, 1948 (Nr. 87), über das Vereinigungsrecht und das Recht zu Kollektivverhandlungen, 1949 (Nr. 98) und über den Förderungsrahmen für den Arbeitsplatz, 2006 (Nr. 187) steht noch aus;

— **und die folgenden Ziele gewährleisten:**

  — die Nachhaltigkeitsziele der Vereinten Nationen;

  — den grünen und den digitalen Wandel;

  — die europäische Säule sozialer Rechte;

  — die strategische Autonomie der EU;

  — europäisches Eigentum an strategischer Infrastruktur und Produktion der EU;

  — die Wettbewerbsfähigkeit der EU;

  — gleiche Wettbewerbsbedingungen und einen fairen Wettbewerb;

  — die Bekämpfung von Steuerhinterziehung und Geldwäsche.

([19]) Europäischer Rechnungshof, Die Reaktion der EU auf Chinas staatlich gelenkte Investitionsstrategie, Analyse Nr. 3, 2020.
([20]) ABl. C 326 vom 26.10.2012, S. 391.

Auf der Grundlage dieser Grundsätze und Ziele müssen die Projekte im Rahmen der Neuen Seidenstraße ebenso wie die Projekte von Global Gateway folglich einer wirtschaftlichen, finanziellen, sozialen, ökologischen und rechtlichen Folgenabschätzung unterzogen werden, um ihre Eignung und Vereinbarkeit mit den Werten der EU und den in diesem Absatz dargelegten Grundsätzen und Zielen zu prüfen.

5.1.1.1. Diese Folgenabschätzung muss innerhalb angemessener Fristen durchgeführt werden, und zwar

— **im Falle der Neuen Seidenstraße gemeinsam von der EU und den am entsprechenden Projekt beteiligten Mitgliedstaaten;**

— **im Falle von Global Gateway von der EU und den am entsprechenden Projekt beteiligten Drittstaaten,**

bevor die Projekte in der EU bzw. unter Beteiligung von Wirtschaftsakteuren aus der EU (im Falle der Neuen Seidenstraße) oder im Falle von Global Gateway in Drittstaaten auf den Weg gebracht werden.

5.2. Der EWSA ist bereit und fordert ein entsprechendes Mandat dafür, im Rahmen des Diskussionsforums EU-China regelmäßige Sitzungen zu organisieren, um die Initiativen Neue Seidenstraße und Global Gateway mit Vertretern der Organisationen der Zivilgesellschaft und der Sozialpartner zu erörtern und dabei die Chancen und Herausforderungen der beiden Programme sowie diesbezügliche Lösungsmöglichkeiten aufzuzeigen.

Brüssel, den 14. Dezember 2023

Der Präsident
des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses

Oliver RÖPKE