

Smolnik, Franziska

Research Report

Georgien positioniert sich auf Chinas neuer Seidenstraße: Die Beziehungen zwischen Tbilisi und Peking im Lichte der Belt-and-Road-Initiative

SWP-Aktuell, No. 8/2018

Provided in Cooperation with:

Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP), German Institute for International and Security Affairs, Berlin

Suggested Citation: Smolnik, Franziska (2018) : Georgien positioniert sich auf Chinas neuer Seidenstraße: Die Beziehungen zwischen Tbilisi und Peking im Lichte der Belt-and-Road-Initiative, SWP-Aktuell, No. 8/2018, Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP), Berlin

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/255514>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

Georgien positioniert sich auf Chinas neuer Seidenstraße

Die Beziehungen zwischen Tbilisi und Peking im Lichte der Belt-and-Road-Initiative

Franziska Smolnik

In Georgien wachsen Bedeutung und Präsenz Chinas. Die Belt-and-Road-Initiative, Pekings Vision einer neuen Seidenstraße, findet hier regen Anklang – anders als in mancher westeuropäischen Hauptstadt, wo das Vorhaben eher zurückhaltend bis skeptisch betrachtet wird. Die Regierung in Tbilisi ist bestrebt, das Land als wesentliches Teilstück des südlichen eurasischen Korridors zu positionieren. Um künftig von den Handelsströmen zwischen China und Europa zu profitieren, hat Georgien eine Reihe von Maßnahmen auf den Weg gebracht. Als erstes Land im eurasischen Raum schloss es 2017 ein Freihandelsabkommen mit China ab. Große Infrastrukturprojekte sollen den Transit erleichtern. Formate wie das »Tbilisi Belt & Road Forum« nutzt Georgien zudem zur Standortwerbung. Ob die Seidenstraße für das Land nur Win-win-Situationen schafft, muss die Zukunft aber erst noch zeigen.

Im Herbst 2013 verkündete Chinas Regierung das Konzept der neuen Seidenstraße, das mittlerweile unter der Bezeichnung »Belt and Road Initiative« (BRI) firmiert. Es sieht vor, in den nächsten Jahren und Jahrzehnten ein vielschichtiges Netzwerk an See- und Überlandrouten auf bzw. auszubauen, entlang derer die regionale und überregionale Kooperation prosperieren soll. Bei der Initiative handelt es sich weniger um ein ausgearbeitetes Außenpolitik-Projekt als vielmehr um einen Rahmen oder Überbau. Auch bereits vorhandene Verkehrsrouten und Infrastrukturvorhaben lassen sich darunter subsumieren. Trotz oder gerade wegen ihres eher diffusen Charakters

scheint es der BRI zu gelingen, Zukunftsvisionen im Südkaukasus zu beflügeln.

BRI und nationale Entwicklungsstrategien

Die Führung Georgiens sieht sich durch Chinas Initiative in ihrem außenpolitischen Streben bestärkt, das eigene Land als Transport-Knotenpunkt zwischen Europa und Asien zu etablieren. Zum einen erwartet sie, dass verbesserte regionale Konnektivität zu erhöhtem Transitaufkommen führt; zum anderen soll die heimische Wirtschaft einen deutlichen Aufschwung nehmen. Als Drehscheibe prädestinierte Georgien, so das

Regierungsnarrativ, vor allem seine strategisch bedeutende geographische Lage. Nicht nur böten die georgischen Schwarzmeerhäfen den Binnenländern Zentralasiens einen Zugang zu europäischen Märkten. Auch schaffe der Weg über Georgien für China und die EU eine Ergänzung zu den nördlichen eurasischen Überlandrouten via Russland. Darüber hinaus argumentiert die Regierung in Tbilisi mit der politischen Verfasstheit des Landes; sie verweist dabei auf demokratische Reformen und eine äußerst liberale Wirtschaftsordnung. Mit Veranstaltungen wie dem Tbilisi Belt & Road Forum, das 2017 zum zweiten Mal zusammen mit chinesischen Partnern organisiert wurde und das von der Regierung als »Mini-Davos« gedacht ist, sucht Georgien sich als attraktiver Wirtschaftsstandort auf der Landkarte zu verorten. Die Verknüpfung eigener Entwicklungsstrategien mit dem Label »BRI« dient auch der Imagewerbung.

Um sich als Drehscheibe zwischen Ost und West zu etablieren, setzt Georgien vor allem auf zwei Bündel an Maßnahmen: die Schaffung eines Netzes an Freihandelsabkommen, zuletzt erweitert durch das Abkommen mit China, und den Ausbau der Infrastruktur, vor allem durch die Bahnstrecke Baku-Tbilisi-Kars und den Tiefseehafen Anaklia. Ihre volle Wirkung dürften diese Schritte aber erst in mehreren Jahren entfalten, wie man es auch in Georgien erwartet. Das erschwert (Erfolgs-) Einschätzungen und schlägt sich nieder in der Ambivalenz der georgischen Debatte, wie sich bei Gesprächen der Autorin in Tbilisi zeigte.

Ökonomische und politische Zielsetzungen

Enge Beziehungen mit China betrachtet man in Tbilisi als essentiellen Faktor, damit Handelsströme verstärkt über die südliche eurasische Route verlaufen und die Vision eines georgischen Transport-Knotenpunkts sich realisieren lässt. Seinem Selbstverständnis nach ist Georgien eine Brücke zwischen Ost und West. Vor diesem Hintergrund gel-

ten die georgisch-chinesischen Beziehungen nicht als Gegenentwurf, sondern als Ergänzung zur euroatlantischen Orientierung des Landes und seiner fortschreitenden Integration in europäische Strukturen.

Mit dem Ausbau der Beziehungen zu Peking verbindet die georgische Führung in erster Linie wirtschaftliche Zugewinne. Als wichtigen Synergieeffekt ökonomischer Kooperation und gesteigerter Handelsinteressen erhofft man sich aber auch sicherheitspolitische Garantien und ein Balancing gegenüber dem nördlichen Nachbarn Russland. Umfangreiche Wirtschaftsinteressen Chinas in Georgien müssten Russland davon abhalten, militärisch gegen das Land vorzugehen, so der Gedanke, denn Moskau würde sich hüten, chinesische Investitionen zu gefährden. Zudem, so lokale Beobachter, sende die Kooperation mit China das wichtige Signal an Moskau, dass ein Zugang zu alternativen Märkten besteht – und etwaige Exporteinbußen daher leicht aufzufangen wären, sollte es erneut zu russischen Sanktionen gegen georgische Produkte kommen.

Bisherige Entwicklung der bilateralen Wirtschaftsbeziehungen

Die wirtschaftliche Kooperation zwischen Georgien und China hat sich in den letzten Jahren rasant entwickelt. Verstärkt finden Treffen zwischen chinesischen Unternehmern und georgischen Regierungs- und Wirtschaftsvertretern statt – mit dem Ziel, die Beziehungen weiter auszubauen. In den 1990er Jahren war das gemeinsame Handelsvolumen noch kaum relevant. Laut georgischer Statistikbehörde beliefen sich die jährlichen Importe aus China bis ins Jahr 2000 auf weniger als 3 Millionen US-Dollar; georgische Exporte nach China kamen nicht einmal auf 1 Million Dollar. Das änderte sich im Lauf der ersten Dekade nach der Jahrtausendwende dramatisch, als das Handelsvolumen um mehr als das Hundertfache wuchs. Getrieben war dieser Anstieg vor allem durch den enormen Zuwachs an chinesischen Exporten. Dahin-

ter stand eine veränderte Außenwirtschaftspolitik Chinas, die Peking zu Beginn der 2000er Jahre unter dem Schlagwort »Going out« proklamierte. Ab den späten Nullerjahren gingen zudem mehrere größere Aufträge zur Infrastruktur-Entwicklung in Georgien an chinesische Unternehmen, so der Bau von Umgehungsstraßen, Tunneln und Schienenstrecken. Auch in den Folgejahren wuchs der gemeinsame Handel rasch weiter. 2017 beliefen sich georgische Exporte nach China auf über 207 Millionen Dollar; Importe aus China nach Georgien hatten einen Wert von über 732 Millionen Dollar.

Diese Zahlen verdeutlichen allerdings nicht nur das starke Wachstum der bilateralen Handelsbeziehungen. Sie offenbaren auch ein Handelsbilanzdefizit des mit nicht einmal 4 Millionen Einwohnern im Vergleich zu China winzigen Georgien. Ein Ungleichgewicht herrscht ebenso bei der Bandbreite der gehandelten Güter. Während China vielfältige Waren nach Georgien liefert, sind die georgischen Exporte nach China kaum diversifiziert. Es dominieren Erze, Kupfer und Kupfer-Erzeugnisse sowie alkoholische Getränke, vor allem Wein. Wenig divers dagegen ist die Lage bei den chinesischen Auslandsdirektinvestitionen (ADI). Hier ist bislang vor allem ein Unternehmen, die Hualing-Gruppe, in Erscheinung getreten – unter anderem als Betreiber einer steuerbefreiten Industriezone in der georgischen Stadt Kutaisi. Investitionen der Hualing-Gruppe ließen die ADI aus China 2014 auf den Spitzenwert von knapp 218 Millionen Dollar steigen. Die Dominanz einer einzelnen Investitionsquelle birgt jedoch das Risiko der Fluktuation. So sanken 2016 die Direktinvestitionen aus China auf rund 26 Millionen Dollar. 2017 haben die ADI erneut zugenommen, auch wenn die Werte bei weitem nicht an jene von 2014 heranreichen.

Freihandel mit China ab 2018

Nicht zuletzt vor diesem Hintergrund wertet Georgiens Führung das Freihandels-

abkommen mit China, das zum 1. Januar 2018 in Kraft trat, als besonderen Erfolg. Die Vereinbarung gilt als wegweisend für die weitere Entwicklung der Wirtschaftsbeziehungen und für Georgiens Zukunft als Drehscheibe zwischen Ost und West. Auf beiden Seiten entfallen die Einfuhrzölle für über 90 Prozent der Exportkategorien. Die Regierung in Tbilisi nimmt an, dass insbesondere Georgien von dem Abkommen profitieren werde, waren doch bereits zuvor – Ausdruck der georgischen Wirtschaftsliberalität – die meisten Importe aus China zollbefreit. Zu ähnlichen Schlüssen kam eine im Vorfeld der Verhandlungen angefertigte Machbarkeitsstudie. Das Abkommen gibt etwa vor, dass China alkoholische Getränke inklusive Wein von Zöllen befreit. Bislang betragen diese für georgischen Wein bis zu 20 Prozent. Erwartet wird folglich, dass dieser Exportschlager auf dem chinesischen Markt weiter Fuß fasst. China ist nach Russland schon jetzt der zweitwichtigste Absatzmarkt für Wein aus Georgien, wenn auch 2017 die Gesamtzahl der nach Russland gelieferten Flaschen den Export nach China noch um das rund Sechsfache überstieg.

Das Abkommen wurde relativ schnell ausgehandelt. Seine Befürworter werten dies als Beleg für Chinas Interesse an Georgien. Skeptiker hingegen – unter ihnen viele Vertreter der georgischen Wirtschaft – sehen darin die Asymmetrie zwischen beiden Volkswirtschaften gespiegelt und als Resultat der Eile den eigenen Markt nur unzureichend vor der chinesischen Wirtschaftsmacht mit ihren günstigen Produkten geschützt. Offen seien eine Reihe von Fragen – allen voran jene, wie heimische Produktion und lokale Arbeitskräfte von dem Abkommen profitieren können. Eine Herausforderung für Georgiens Wirtschaft besteht in der oft geringen Konkurrenzfähigkeit lokaler Produkte. Der industrielle Sektor ist, trotz positiver Dynamiken, wenig entwickelt und produktiv. Georgiens Sorgenkind bleibt aber die Landwirtschaft. Das insgesamt niedrige Exportpotential des Landes wird auch in der nationalen Entwick-

lungsstrategie »Georgia 2020« eingeräumt. Diese Voraussetzungen dürften es erschweren, so die Skeptiker, die Ausfuhren des Landes zu diversifizieren und damit auf georgischer Seite die Zollbefreiung umfassend zu nutzen. Für die Expansion zukunftsträchtiger und export-orientierter Wirtschaftszweige wiederum fehlten oftmals entsprechend qualifizierte Arbeitskräfte im Land.

Freihandels-Netzwerk als Wettbewerbsvorteil

Das Freihandelsabkommen mit China komplettiert eine ganze Reihe vergleichbarer Abkommen, die Tbilisi geschlossen hat. Georgien verfügt auch über Freihandelsabkommen mit den GUS-Ländern Ukraine, Belarus, Moldova, Kasachstan, Kirgistan, Usbekistan und Turkmenistan, mit den Nachbarländern Armenien, Aserbaidschan und Türkei, mit den EFTA-Staaten Schweiz, Island, Liechtenstein und Norwegen sowie – durch die Vertiefte und umfassende Freihandelszone (DCFTA) – mit den Staaten der EU. Im Verhältnis zu den USA, Kanada und Japan hat Georgien präferentielle Handelsregelungen; Verhandlungen über ein Freihandelsabkommen mit Indien sollen demnächst aufgenommen werden.

Durch dieses Netz an zollbefreitem Handel könne Georgien die eigene Marktgröße um ein Vielfaches potenzieren, so georgische Regierungsvertreter. Allein mit den derzeit bestehenden Freihandelsabkommen böte das Land chinesischen Unternehmen Zugang zu einem Markt von mehr als 800 Millionen Menschen. Dies sei ein essentieller Standortvorteil des Landes im Wettbewerb um Transitströme von Ost nach West. Georgien als Exportplattform für den EU-Markt zu nutzen setzt allerdings voraus, dass die Regelungen und Standards des DCFTA erfüllt bzw. umgesetzt werden. Das betrifft Ursprungsregeln oder Produktsicherheits-, Hygiene- und Sozialstandards. Bislang sind die chinesischen Investitionen in export-orientierte Branchen Georgiens allerdings äußerst gering, so das Ergebnis

zweier Studien der Georgian Foundation for Strategic and International Studies von 2017. Sie fließen zumeist in nicht handelbare Güter.

Ausbau der Infrastruktur

Neben der Ausweitung des Freihandels bemüht sich die georgische Regierung auch darum, die Infrastruktur des Landes bei Straßen-, Schienen- und Seeverkehr weiter auszubauen. Damit sollen der Standort Georgien sowie jene Route zwischen China und Europa, die durch den Südkaukasus führt, entscheidend an Attraktivität gewinnen.

Derzeit steht die Südstrecke noch im Schatten der nördlichen Routen über Russland, über welche bislang das Gros des Überlandtransits zwischen China und Europa abgewickelt wird. Vor allem zwei Infrastrukturprojekte sollen das ändern: die neue bzw. modernisierte Bahnverbindung Baku-Tbilisi-Kars (BTK), die die Nachbarn Aserbaidschan, Georgien und Türkei miteinander verbindet, sowie das auf 2,5 Milliarden Dollar veranschlagte Megaprojekt Anaklia, ein Tiefseehafen an der georgischen Schwarzmeerküste.

Schienerverkehr: Baku-Tbilisi-Kars

Obwohl lange vor BRI konzipiert und baulich in Angriff genommen, gilt in Georgien die Bahnlinie Baku-Tbilisi-Kars als ein Kernstück der südlichen Route. Nach zehnjähriger Bauzeit und mehreren Verzögerungen ist die physische Infrastruktur nun fertiggestellt. Am 30. Oktober 2017 wurde die Strecke von den Staats- bzw. Regierungschefs Aserbaidschans, Georgiens, der Türkei, Kasachstans und Usbekistans in Baku eingeweiht. Wenn die Linie voll einsatzfähig ist, soll sie jährlich bis zu 17 Millionen Tonnen Cargo und drei Millionen Menschen befördern können. Momentan liegt die Kapazität mit rund 5 Millionen Tonnen Fracht und einer Million Passagiere noch beträchtlich darunter. Bereits im Dezember 2015 gab es einen Testlauf von Lianyung-

gang, einer Stadt im Nordosten Chinas, über Kasachstan, Aserbaidschan und Georgien in die Türkei, wobei der letzte Abschnitt nicht per Zug, sondern per Schiff über den georgischen Hafen Poti erfolgte. Die damals erzielte Fahrtzeit von 15 Tagen galt den Beteiligten fortan als Richtwert; in Georgien wurde die Zahl auch zur Konkurrenzansage gegenüber den nördlichen Routen via Russland.

Trotz der Bedeutung, die der BTK-Strecke für den südlichen eurasischen Korridor zugesprochen wird, beteiligten sich an ihrer Finanzierung weder chinesische noch europäische oder internationale Investoren. Akteure wie die Weltbank, die Asiatische Entwicklungsbank oder die Europäische Bank für Wiederaufbau und Entwicklung favorisierten früh eine Verbindung unter Einschluss Armeniens. Wegen des Konflikts um Berg-Karabach war dies für Aserbaidschan und die Türkei jedoch keine Option; die Grenzen beider Länder zu Armenien sind geschlossen. Die Sponsoren der BTK-Strecke sind daher die Türkei und Aserbaidschan. Letzteres hat mit zwei Krediten des staatlichen Energiekonzerns in Höhe von insgesamt wohl 775 Millionen Dollar die georgische Teilstrecke mitfinanziert. Die Führung in Baku dürfte sich dadurch auch eine Mitsprache bei den Nutzungsmodalitäten für den georgischen Abschnitt gesichert haben. Sie hat bereits angekündigt, dass Armenien die BTK erst dann für den eigenen Warentransport nutzen könne, wenn sich Fortschritte im Berg-Karabach-Konflikt einstellen.

Schiffsverkehr: Tiefseehafen Anaklia

Mit dem Tiefseehafen Anaklia will Georgien die maritime Komponente der Südroute entscheidend stärken. Die beiden georgischen Schwarzmeerhäfen, über die bislang der meiste Verkehr abgewickelt wird, sind Poti und Batumi weiter südlich. Deren Manko ist, dass sie nicht ausreichend tief für Containerschiffe der Panamax-Klasse sind. In Istanbul oder im rumänischen Constanta muss daher Fracht, die nach Geor-

gien geht oder von dort kommt, auf andere Schiffe umgeladen werden, was zeitliche Verzögerungen bedeutet. Der Tiefseehafen Anaklia soll hier Abhilfe schaffen.

Anaklia gilt als Jahrhundertprojekt – als »Geburtsstunde eines neuen Georgien«, so Premier Giorgi Kwirikashwili. Es handelt sich um ein Vorhaben mit mehreren Bauphasen und einer Projektierung, die die nächsten Dekaden umfasst. Die erste Betriebsphase soll 2020 mit einer Kapazität von 900 000 TEU (Standardcontainer) pro Jahr beginnen – das ist fast die Hälfte mehr, als derzeit im Hafen von Poti abgewickelt werden kann.

Auch an diesem Großvorhaben, dessen erste Bauphase Ende Dezember 2017 begann, war China zunächst nicht beteiligt. Zwar hatte sich ein georgisch-chinesisches Konsortium auf die Ausschreibung der Regierung zum Bau des Tiefseehafens beworben. Letztlich ging der Zuschlag aber, zur Überraschung vieler, an ein georgisch-amerikanisches Joint Venture. Die Führung in Tbilisi sieht mit dieser Wahl nicht zuletzt die euroatlantische Ausrichtung des Landes und dessen Wertegemeinschaft mit dem Westen bekräftigt. Das georgisch-amerikanische Konzept empfahl sich neben besseren Konditionen auch dadurch, dass es eine möglichst große Beteiligung georgischer Arbeitskräfte vorsieht. Letzteres verweist auf Skepsis bei Teilen der georgischen Gesellschaft gegenüber einer Zunahme chinesischen Engagements im Land. Bei den bislang von chinesischen Firmen durchgeführten Infrastrukturprojekten kamen viele der Spezialisten, aber auch der Arbeiter aus China. Dies war insbesondere bei nicht regierungsfinanzierten und damit weniger stark regulierten Projekten der Fall. Georgische Wirtschaftsanalysten argumentieren, es sei nicht zuletzt dem Fachkräftemangel in Georgien geschuldet, wenn auf chinesische Arbeitnehmer zurückgegriffen werde. In der Bevölkerung aber steht man einer wachsenden Arbeitsmigration aus China eher kritisch gegenüber; Ängste vor Überfremdung spielen auch im gesellschaftlichen Diskurs Georgiens eine immer größere Rolle.

Obwohl das georgisch-amerikanische Gebot den Zuschlag für Anaklia bekam, hieß es angesichts der Verortung des Projekts im BRI-Kontext schon früh, man sei offen für chinesisches Engagement. Seit Anfang 2018 ist nun auch die chinesische Firma Zhenhua Heavy Industries Co. (ZPMC) mit 50 Millionen Dollar am Projekt beteiligt. Sie soll auch weitere chinesische Investitionsquellen für Anaklia erschließen.

Herausforderungen jenseits der physischen Infrastruktur

Trotz ihres Optimismus zu den chinesisch-georgischen Kooperationsmöglichkeiten setzt die Führung in Tbilisi nicht allein auf bilaterale Beziehungen zu Peking. Parallel dazu sucht sie die regionale Zusammenarbeit auszubauen, wie etwa im Rahmen der BTK. Ohnehin eng ist das Verhältnis zu Aserbaidschan und der Türkei; mit beiden Ländern kooperiert Georgien vor allem wirtschaftlich, zunehmend aber auch in den Bereichen Sicherheit und Militär. Daneben gab es zuletzt Versuche, der eingeschlafenen GUAM – der Organisation für Demokratie und Wirtschaftsentwicklung mit den Mitgliedern Georgien, Ukraine, Aserbaidschan und Moldova – wieder Leben einzuhauchen. Im letzten Jahr kam es unter georgischem Vorsitz zum ersten hochrangigen Treffen der Organisation seit 2008. Man verständigte sich darauf, die wirtschaftlichen Aspekte der Zusammenarbeit zu stärken. Mit der Ukraine, Aserbaidschan Kasachstan und der Türkei kooperiert Georgien zudem im Rahmen der Trans-Caspian International Transport Route (TITR).

Die multilaterale Herangehensweise ist sinnvoll. Transportexperten halten es für einen Wettbewerbsnachteil der eurasischen Südroute, dass sie durch so viele Länder führt. Eine weitere Testfahrt vom westchinesischen Xinjiang zum georgischen Schwarzmeerhafen Poti, ebenfalls 2015, benötigte zwar nur neun Tage. Fast ein Drittel davon war dem Vernehmen nach jedoch administrativen Hürden geschuldet. Damit der südliche Korridor wirklich konkurrenz-

fähig wird, bedarf es noch erheblicher Anpassungen in den Bereichen Preise/Gebühren, Zoll sowie Betrieb und Arbeitsabläufe – etwa beim Wechsel der Transportmittel; ebenso sind die Regularien der involvierten Länder zu harmonisieren. Dies ist das Ergebnis einer im Oktober 2017 veröffentlichten Studie, die von der International Union of Railways in Auftrag gegeben wurde.

Georgien hat bereits mehrere Reformen erfolgreich umgesetzt; so wurde ein integriertes Grenzmanagement eingeführt und die Effektivität der Zollabfertigung gesteigert. Doch scheint auch hier gerade die »weiche« Infrastruktur noch verbesserungsfähig zu sein. Vertreter des Landes machen zu Recht geltend, dass Georgien in internationalen Governance- und Business-Rankings vordere Positionen belegt. Geht es jedoch um die Voraussetzungen dafür, einen Transport-Knotenpunkt zu schaffen, so ergibt der Blick auf einzelne Indikatoren ein mitunter differenzierteres Bild. Beim aktuellen Enabling Trade Index 2016, herausgegeben vom Weltwirtschaftsforum, erzielt Georgien mit Rang 41 den besten Platz im eurasischen Vergleich. Es fällt jedoch ab bei den Sub-Indizes zu Verfügbarkeit und Qualität von Transport-Infrastruktur sowie Verfügbarkeit und Qualität von Transport-Dienstleistungen (Platz 76 bzw. 98 von 136). Beim Doing Business Ranking 2018 schafft Georgien es mit einem beeindruckenden neunten Platz unter die weltweiten Top Ten; doch schneidet es in der Kategorie »grenzüberschreitender Handel« mit Platz 62 weniger gut ab. Im aktuellen Logistics Performance Index 2016 der Weltbank wiederum kommt Georgien nur auf Platz 130 von 160 – womit es sich unter den eurasischen Vergleichsländern im Mittelfeld einreihet. Angesichts der Interdependenzen im Bereich Transit ist Georgien auf eine enge Koordination mit den anderen Ländern entlang der Route angewiesen – und auf deren politischen Willen, administrative Hindernisse ebenfalls aus dem Weg zu räumen.

Routenkonkurrenz – auch innerhalb Georgiens?

Als ein zentrales Charakteristikum der Belt-and-Road-Initiative wird oft ihre Inklusivität genannt. Es gibt keine fixen Routen, sondern allenfalls skizzierte Korridore. Ein solcher Netzwerk-Charakter findet sich im Kleinen auch in Georgien wieder. Verbesserungen beim Seeweg übers Schwarze Meer, bei der Bahnverbindung Richtung Türkei sowie beim Straßennetz sollen helfen, möglichst umfassend vom chinesisch-europäischen Warenfluss zu profitieren. Analysten und am Ausbau der Transitstrecken Beteiligte werfen allerdings die Frage auf, ob die geplanten Kapazitäten wirklich ausgelastet sein werden. Wohl auch mit Blick auf die künftige Konkurrenz in Anaklia hat der Betreiber des Hafens von Poti angekündigt, diesen ebenfalls ausbauen zu wollen. Ein Bericht der Weltbank von 2015 zu Georgiens Transport- und Logistikstrategie weist zwar darauf hin, dass die bestehenden georgischen Schwarzmeerhäfen operativ eingeschränkt seien. Gleichzeitig entsprächen ihre Kapazitäten aber der aktuellen und der für die nächsten Jahre prognostizierten Nachfrage. Hinzu kommt, dass mit Fertigstellung der BTK-Linie auch die türkischen Mittelmeer- und Schwarzmeerhäfen an die eurasische Südroute über Georgien angeschlossen sind; sie bilden möglicherweise ebenfalls eine Konkurrenz für Anaklia. Lokale und internationale Experten geben im Gespräch zu bedenken, dass sich zumindest derzeit die Wachstumsraten nicht abzeichnen, die der Planung von Anaklia zugrunde lagen.

In der erwähnten Studie der International Union of Railways heißt es dazu, dass zwischen Asien und Europa der Überlandtransport auf der Schiene schnell wachse und weiter wachsen werde. Dennoch bleibe sein Anteil am Gesamthandel im Vergleich zum Seetransport gering. Experten rechnen vor, dass der Schienentransport etwa drei Mal schneller sei als der Seeweg, dafür aber auch 3 bis 3,5 Mal teurer. Er biete sich daher vor allem für hochpreisige Waren an, bei denen die rasche Verfügbarkeit im

Vordergrund steht und zusätzliche Kosten weniger stark ins Gewicht fallen. Zudem verbleibt, so wiederum die Studie, der allergrößte Teil der Waren auf den nördlichen Strecken über Russland. Nach Prognosen für 2027 sollen nur 3 Prozent des eurasischen Schienenwarenverkehrs auf die südlichen Routen entfallen, also sowohl auf die Linie über Georgien als auch auf jene über Zentralasien, Iran und Türkei – unter Umgehung Georgiens.

Laut Analysen des ISET Policy Institute in Tbilisi war der Cargo-Transport auf Georgiens Bahnstrecken in den letzten Jahren rückläufig. Er sank demnach von 22 bis 23 Millionen Tonnen 2007/2008 auf unter 12 Millionen Tonnen im Jahr 2016. Vor allem beim Transit gebe es Einbußen. Zwar sei ein guter Teil davon auf der südlichen Route verblieben und nur auf die Straße ausgewichen. Daneben sei Cargo aber auch zu den nördlichen Routen abgewandert. Zahlen des georgischen Wirtschaftsministeriums und der nationalen Statistikbehörde belegen ebenfalls, dass der Warentransport in den letzten Jahren insgesamt rückläufig war.

Generell begrüßen Experten in Georgien die Initiative der Regierung, das Land als Transport-Knotenpunkt zu etablieren. Manche fragen allerdings, ob Georgien sich nicht vor allem als Drehscheibe für den regionalen Handel zwischen den südkaukasischen und zentralasiatischen Staaten eigne – und weniger für den internationalen zwischen China und Europa. Einig sind sich viele darin, dass Georgien deutlich mehr Handel akquirieren müsse, um sein Potential als Transport-Knotenpunkt realisieren zu können – und zwar nicht nur Handel aus China und von Ost nach West, sondern auch in umgekehrter Richtung. Die Existenz der physischen Infrastruktur ist dafür eine notwendige, aber keine hinreichende Bedingung.

Um die Transitzahlen zu erhöhen, setzt man in Georgien auch auf Geopolitik. Die anhaltenden Sanktionen Russlands gegen die Einfuhr europäischer und ukrainischer Agrarprodukte sowie die Einschränkungen

für den ukrainischen Warentransit über Russland nach China könnten sich zugunsten der südlichen Route auswirken. Immerhin ist China ein zunehmend wichtiger Abnehmer ukrainischer Landwirtschaftserzeugnisse. Dass man in China gerade Georgiens Häfen durchaus im Blick hat, zeigt neben Anaklia auch der Fall Poti: Bereits 2017 hat die Firma CEFC China Energy 75 Prozent der dortigen steuerbefreiten Industriezone übernommen.

Fazit und Ausblick

Chinas Belt-and-Road-Vorhaben trifft bei der georgischen Regierung einen Nerv. Es ist anschlussfähig für die eigenen Bestrebungen, Georgien als Transport-Knotenpunkt zu etablieren und Kapital aus seiner geographischen Lage zwischen Europa und Asien zu schlagen. Um das Land als (inter-)regionale Drehscheibe attraktiv zu machen, setzt die Führung in Tbilisi insbesondere auf ein Netz an Freihandelsabkommen und den Ausbau von Infrastruktur. Dass Georgien 2017 für eine neue Umgehungsstraße als eines der ersten Länder überhaupt einen Kredit der von Peking initiierten Asiatischen Infrastruktur-Investmentbank bekam (zu deren Gründungsmitgliedern Georgien zählt), sieht man ebenso wie das Freihandelsabkommen als Beleg für die Bedeutung, die dem eigenen Land aus Chinas Perspektive zugesprochen wird.

Als Handelsdrehscheibe will Georgien nicht nur vom Transit profitieren. Auch die heimische Wirtschaft soll dadurch weiteren Auftrieb erfahren. Als im Dezember 2017 die erste Bauphase des Tiefseehafens von Anaklia eröffnet wurde, sagte Premier Kwirikashwili, das Vorhaben werde Georgien zu einem »Zentrum der Logistik und industriellen Entwicklung« machen. Als Exportplattform soll Georgien ausländische Unternehmen anziehen, die – so die Idee – ihre Produktions- oder Weiterverarbeitungsanlagen hierher verlagern, um dann durch Waren »made in Georgia« vom DCFTA mit der Europäischen Union oder vom Freihandelsabkommen mit China zu profitie-

ren. Ob diese Rechnung aufgeht, muss sich zeigen. Nötig sind Maßnahmen, die Georgien an europäische Standards und Regularien angleichen, damit es umfassend vom DCFTA profitieren kann. Zudem bedarf es weiterer Anstrengungen im Bereich der Arbeitskräftequalifizierung, um die exportorientierten Sektoren des Landes zu stärken.

Dass Georgien sich so nachdrücklich in den Belt-and-Road-Kontext einordnet, zeigt nicht zuletzt die Eigenständigkeit seiner Außenpolitik. Die ist zwar noch immer in erster Linie nach Westen ausgerichtet; sie öffnet sich aber zunehmend nach Osten. Wie weit Georgiens Handlungsmacht – sowohl ökonomisch als auch politisch – angesichts der großen Asymmetrie zwischen eigener und chinesischer Volkswirtschaft gehen kann, ist dabei offen. Bislang betont die georgische Regierung die ökonomische Bedeutung der neuen Seidenstraße und des damit verbundenen chinesischen Engagements in der Region. Geopolitische Überlegungen gelten auf georgischer Seite vor allem Russland – ob es um Möglichkeiten geht, den nördlichen Nachbarn durch zunehmende chinesische Wirtschaftsinteressen in Georgien einzuhegen, oder um die Positionierung der eurasischen Südroute als Alternative zu den nördlichen, von Moskau dominierten Linien.

Tbilisi betont, dass die Beziehungen zum Westen und jene zu China einander ergänzen. Dagegen bezweifelt man in manch westeuropäischer Hauptstadt, dass die Belt-and-Road-Initiative für alle Seiten – wie von China propagiert – gleichermaßen gewinnbringend sei. Stattdessen wird sie zunehmend als geostrategisches Projekt Pekings beargwöhnt. Für Georgien heißt das: Wie vereinbar die beiden außenpolitischen Orientierungen sind, denen man folgt, wird sich in der Praxis erweisen.

© Stiftung Wissenschaft und Politik, 2018
Alle Rechte vorbehalten

Das Aktuell gibt die Auffassung der Autorin wieder.

In der Online-Version dieser Publikation sind Verweise auf andere SWP-Schriften und wichtige Quellen anklickbar.

SWP-Aktuelle werden intern einem Begutachtungsverfahren, einem Faktencheck und einem Lektorat unterzogen.

SWP
Stiftung Wissenschaft und Politik
Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit

Ludwigkirchplatz 3–4
10719 Berlin
Telefon +49 30 880 07-0
Fax +49 30 880 07-100
www.swp-berlin.org
swp@swp-berlin.org

ISSN 1611-6364