

159. BERGEDORFER GESPRÄCHSKREIS

Berlin, 26. – 28. Juni 2015

KOOPERATION ENTLANG DER NEUEN SEIDENSTRASSE

KÖRBER-STIFTUNG
INTERNATIONALE POLITIK

August 2015

Zusammenfassung der Ergebnisse

- Die chinesische Initiative der neuen Seidenstraße bildet bislang einen weit gefassten konzeptionellen Rahmen für Kooperation zwischen ihren Anrainerstaaten, ohne klar definierte Normen, Regeln und Strukturen vorzugeben. Befürworter betonen den gegenseitigen Nutzen aller Beteiligten und Kooperation »auf Augenhöhe«. Kritiker sehen in der Initiative ein Instrument zur Durchsetzung ökonomischer und politischer Interessen.
- Die EU sollte ihre (wirtschafts-)politischen Ziele mit Blick auf die neue Seidenstraße klarer als bisher definieren. Im Hinblick auf ihre Kooperation mit China muss die EU vom *fast follower* zum *first mover* werden und die neue Seidenstraße zu ihrem eigenen Vorteil gestalten.
- Angesichts der belasteten europäisch-russischen Beziehungen könnte sich der Konflikt in der Ukraine negativ auf die Kooperation entlang der neuen Seidenstraße auswirken.
- Mehr Konnektivität entlang der neuen Seidenstraße erleichtert den Güterverkehr, erhöht aber auch die Mobilität von terroristischen Gruppierungen und erleichtert organisierte Kriminalität. Um diesen Bedrohungen zu begegnen, gilt es, die zwischenstaatliche Kooperation unter den Anrainerstaaten zu intensivieren und existierende multilaterale Foren besser zu nutzen.

Die neue Seidenstraße: mehr als ein Narrativ?

Im Grundsatz begrüßten eine Reihe von Teilnehmern den chinesischen Vorstoß, die wirtschaftliche Kooperation entlang der neuen Seidenstraße zu vertiefen. Allerdings seien Substanz und Ziele der 2013 von Präsident Xi Jinping ins Leben gerufenen Initiative bislang schwer zu fassen. Ähnlich wie bei der historischen Seidenstraße handele es sich um ein Netzwerk von Routen und Handelswegen, die China wirtschaftlich, aber auch politisch und kulturell mit Europa verbinden sollen.

Die rund 11 000 km lange neue Seidenstraße verlaufe auf dem Landweg von China durch Zentralasien und Russland bis in die EU. Ihre maritime Komponente verbinde Süd- und Ostasien mit dem Nahen Osten, Europa und Afrika.

Mehrere Teilnehmer betonten, die neue Seidenstraße sei derzeit nicht viel mehr als ein Narrativ – ohne genau definierte Normen, Regeln oder Strukturen. Dementsprechend gelte es, die Initiative nicht als Parallelmo-

dell zur Eurasischen Wirtschaftsunion oder anderen Projekten regionaler Integration zu deuten. Sie sei vielmehr ein weit gefasster

»DIE NEUE SEIDENSTRASSE IST BISLANG NICHT MEHR ALS EIN WEIT GEFASSTER KONZEPTIONELLER RAHMEN, DER BELIEBIG GEFÜLLT WERDEN KANN.«

konzeptioneller Rahmen, der beliebig gefüllt werden könne und in dem alle bestehenden Institutionen Platz fänden. Das Konzept markiere einen graduellen Wandel in der chinesischen Außenpolitik: es sei auch

als Antwort Chinas auf die Forderung zu verstehen, mehr internationale Verantwortung zu übernehmen.

Chinesische Diskutanten wiesen vielfach auf die Flexibilität und Inklusivität der Initiative hin. Anders als etwa im Fall der Europäischen Union stehe die neue Seidenstraße allen interessierten Staaten offen, die gemeinsame Interessen in den Bereichen Infrastruktur, Handel und Investitionen verfolgten. Niemand werde ausgeschlossen, alle Beteiligten würden »auf Augenhöhe« eingebunden. Ein formelles Abkommen sei indes nicht vorgesehen.

Einige westliche Teilnehmer zeigten sich skeptisch und äußerten die Vermutung, Peking verfolge eine *hidden agenda*. Sie unter-

»VERFOLGT CHINA MIT DER NEUEN SEIDENSTRASSE EINE ›HIDDEN AGENDA‹?»

stellten, China nutze die neue Seidenstraße möglicherweise, um seinen wirtschaftlichen und politischen Einfluss zu vergrößern. Darüber hinaus

wandten sie ein, funktionierende wirtschaftliche Kooperation setze neben gegenseitigem Vertrauen ein Mindestmaß an Symmetrie zwischen den beteiligten Staaten voraus. Die Anrainer der neuen Seidenstraße seien je-

doch hinsichtlich ihrer Bevölkerungsgröße, Wirtschaftskraft und Handelsvolumina vollkommen unterschiedlich. Fraglich sei zudem, ob China als wirtschaftliches und politisches Schwergewicht tatsächlich allen Partnern ein Mitbestimmungsrecht einräumen werde, wenn es um die Regeln der Kooperation gehe.

Vor diesem Hintergrund ordnete ein Teilnehmer China, Russland und der EU drei konkurrierende Integrationsmodelle zu: Die EU stehe für ein Modell der »kooperativen Integration«, Russland dagegen setze auf *assertive cooperation*, China betreibe in erster Linie »wirtschaftliche Durchdringung«.

Von wirtschaftlicher Kooperation zu politischer Zusammenarbeit?

Mehrere Diskutanten betonten, Zentralasien eigne sich aufgrund seiner geographischen Lage in besonderer Weise für eine verstärkte wirtschaftliche Kooperation zwischen China, Russland und Europa. Grundlage dieser Zusammenarbeit seien gemeinsame Wirtschaftsinteressen.

Für Peking sei die Region insbesondere aufgrund ihres Rohstoffreichtums attraktiv. Zugleich bilde sie einen interessanten Absatzmarkt für chinesische Produkte »vor Chinas Haustür« und biete vielversprechende Investitionsmöglichkeiten. Großprojekte in Zentralasien könnten dazu beitragen, Überkapazitäten der chinesischen Infrastrukturbranche zu absorbieren. Darüber hinaus fördere die chinesische Regierung mit dem Projekt der neuen Seidenstraße die Entwicklung der weiterhin ärmeren Regionen in West-China – auch mit dem Ziel der politischen Stabilisierung. Dem *Rebalancing* der US-Regierung Richtung Asien-Pazifik begegne China mit

einer verstärkten Orientierung nach Westen. Durch die Verbindung zwischen Ost und West unterstreiche die Volksrepublik ihren Charakter als *zhong guo* («Land der Mitte«).

Für Russland stelle das Projekt der neuen Seidenstraße angesichts der belasteten (Wirtschafts-)Beziehungen zu Europa eine willkommene Alternative dar. Aus russischer Sicht sei die Eurasische Wirtschaftsunion eine zur neuen Seidenstraße komplementäre Institution. Eine Zusammenarbeit biete sich vor allem in den Bereichen Infrastruktur, Transport, Energie und Investitionen an. Ein Teilnehmer merkte allerdings an, Russland, Belarus und Kasachstan seien als Mitglieder der Eurasischen Wirtschaftsunion verantwortlich für etwa ein Drittel aller protektionistischen Maßnahmen weltweit. Dies mache die Herausforderungen deutlich, die Russland auf dem Weg zu einer substanziellen wirtschaftlichen Öffnung gegenüber China überwinden müsse.

Die EU – so die Forderung mehrerer Teilnehmer – müsse ihre (wirtschafts-)politischen Ziele mit Blick auf die neue Seidenstraße klarer als bisher definieren. Sie benötige eine Zentralasien-Strategie, die über *soft policy issues* hinausgehe, wenn sie für die Region ein attraktiver und ernstzunehmender Partner sein wolle. Mit Blick auf ihre Kooperation mit China müsse die EU vom *fast follower* zum *first mover* werden und die neue Seidenstraße zum eigenen Vorteil gestalten.

Bislang beschränke sich die Kooperation zwischen den Anrainern der neuen Seidenstraße auf technische Fragen, etwa die Vereinheitlichung von Standards, flexiblere Ursprungsregelungen für Produkte, verbesserte Zusammenarbeit bei Zollregelungen sowie beim Zugang zur öffentlichen Auftragsvergabe. Langfristig eröffneten sich jedoch vor allem für Zentralasien neue Perspektiven, etwa durch den Aufbau – auch geopolitisch relevanter – Wertschöpfungsketten. Zentralasien könne sich als konkurrenzfähige Alternative zu den ostasiatischen Boom-Regionen etablieren. Perspektivisch – so einige Diskutanten – sei nicht ausgeschlossen, dass die Zusammenarbeit in technischen Fragen zu einer vertieften Kooperation in anderen Bereichen bis hin zur Schaffung von Freihandelszonen führe. Dies zeichne sich jedoch momentan noch nicht ab.

»BISLANG BESCHRÄNKT SICH DIE KOOPERATION ZWISCHEN DEN ANRAINERN DER NEUEN SEIDENSTRASSE AUF TECHNISCHE FRAGEN.«

Die Shanghaier Organisation für Zusammenarbeit (SOZ) sei derzeit zwar das am ehesten geeignete Forum für wirtschaftliche Kooperation und Integration in Zentralasien. Ihre Rolle müsse zukünftig jedoch genauer geklärt werden, damit eine – durchweg als kontraproduktiv erachtete – Konkurrenz zu anderen Organisationen vermieden werde.



Einige Diskutanten äußerten indessen die Sorge, mit der Gründung der *New Development Bank* der BRICS-Staaten und der Asiatischen Infrastruktur-Investitionsbank (AIIB) werde der Konkurrenzdruck eher noch zunehmen – auch wenn sich eine Reihe westlicher Staaten gegen das Votum der USA für eine Beteiligung an der AIIB entschieden hätten.

Der Ukraine-Konflikt: Hindernis für Kooperation?

Was bedeutet die Ukraine-Krise für die Zusammenarbeit zwischen Russland, China und Europa entlang der neuen Seidenstraße? Eine Reihe von Teilnehmern befürchteten, der Konflikt könne die Kooperation langfristig beeinträchtigen. Andere waren der Meinung, Russland und Europa hätten sich im Zuge der Ukraine-Krise in eine Sackgasse manövriert. Daher sei es an der Zeit, den Dialog »jenseits der Krise« zu suchen. Eine Zusammenarbeit in *low politics*-Bereichen könne den Weg zu Vertrauensbildung und einer Wiederannäherung zwischen Russland und Europa ebnen. Einige Diskutanten widersprachen dieser Argumentation vehement und führten an, für eine Entspannung des europäisch-russischen Verhältnisses seien Fortschritte bei der Lösung des Ukraine-Konflikts unabdingbar.

Um die Auswirkungen der westlichen Sanktionen auf die russische Wirtschaft zu kompensieren, orientiere sich Russland derzeit verstärkt nach Osten. Die Partnerschaft zwischen China und Russland gehe jedoch nicht über ein Zweckbündnis hinaus. Ambivalenz zeige sich auch bei der Abstimmung über die UN-Sicherheitsratsresolution zur russischen Annexion der Krim am 15. März 2014. China habe mit der Enthaltung Russ-

land stillschweigend seine Unterstützung signalisiert, ohne sich direkt westlicher Kritik auszusetzen..

Russische und europäische Diskutanten warfen sich gegenseitig Unberechenbarkeit und mangelnde Transparenz mit Blick auf Ziele und Interessen im Ukraine-Konflikt vor. Ein Teilnehmer führte an, Präsident Putin habe sich als geschickter Taktiker, nicht jedoch als vorausschauender Stratege erwiesen, dessen Handlungen für Außenstehende kaum kalkulierbar seien. Dies spiegle sich auch in der derzeitigen Situation in der Ost-Ukraine wider. Putin sehe die Separatisten zwar als nützliches Instrument, das nach Bedarf eingesetzt werden könne. Gleichwohl sei die Unterstützung durch den Kreml nicht grenzen- und bedingungslos. Moskau habe bisher keinen Versuch unternommen, stärkere Kohärenz zwischen den weitgehend unkoordinierten Separatistengruppen herzustellen.

»PRÄSIDENT PUTIN VERHÄLT SICH TAKTISCH, IST ABER KEINESFALLS EIN VORAUSSCHAUENDER STRATEGE.«

Sicherheitspolitische Herausforderungen

»Öffnet man die Fenster, kommen Fliegen ins Haus« – dieses chinesische Sprichwort zitierte eine Teilnehmerin, um auf die sicherheitspolitischen Risiken aufmerksam zu machen, die für China aus einer stärkeren wirtschaftlichen und infrastrukturellen Vernetzung entlang der neuen Seidenstraße erwachsen könnten. Mehr Konnektivität erleichtere nicht nur den Güterverkehr, sondern erhöhe auch die Mobilität von terroristischen Grup-

pierungen und erleichtere organisierte Kriminalität. Der Bau von Transportkorridoren in Chinas westliche Nachbarschaft müsse daher einhergehen mit der Entwicklung von Handlungsoptionen im Umgang mit sicherheitspolitischen Herausforderungen, insbesondere dschihadistischem Terrorismus. Die Mehrheit der Teilnehmer stimmte darin überein, dass die Ursachen für die Sicherheitsbedrohungen entlang der neuen Seidenstraße hauptsächlich in den Konflikten des Nahen und Mittleren Ostens zu suchen seien. Instabilität im Krisenbogen zwischen Levante und Hindu-Kusch ebenso wie die wachsende Bedrohung durch islamistischen Terror stellten ernstzunehmende Gefahren für das Projekt der neuen Seidenstraße dar. Verstärkte Zusammenarbeit im Bereich der Terrorbekämpfung wurde vorerst allerdings als unwahrscheinlich eingeschätzt.

Zwar habe Peking seine bilaterale Zusammenarbeit in militärischen und sicherheitspolitischen Fragen mit Afghanistan und Pakistan ausgeweitet. Multilaterale Foren wie

die SOZ, die Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE) und die Organisation des Vertrags über kollektive Sicherheit

(OVKS) würden aber nicht ausreichend genutzt. Gleichzeitig wurde geäußert, dass eine

trilaterale Kooperation zwischen China, Russland und Europa in sicherheitspolitischen Fragen derzeit unwahrscheinlich sei.

Chinesische Teilnehmer betonten indes, China reagiere auf die häufig geäußerte Kritik, die Volksrepublik übernehme zu wenig sicherheitspolitische Verantwortung. In Peking werde verstärkt über *creative involvement* diskutiert. Darunter sei keine Abkehr vom Prinzip der Nichteinmischung zu verstehen, wohl aber eine pragmatischere Auslegung des Grundsatzes. Die chinesische Regierung müsse stärker als bisher in der Lage sein, aktiv zu werden, wenn es um die Durchsetzung elementarer Sicherheitsinteressen und strategischer Ziele gehe. Der Einsatz militärischer Gewalt sei davon jedoch ausdrücklich ausgenommen. Beispiele für *creative involvement* seien die Evakuierung chinesischer Staatsangehöriger aus Süd-Kirgisistan, Libyen und Syrien, aber auch Investitionen in und der Ausbau von Infrastrukturprojekten in für Peking strategisch wichtigen Regionen.

»PEKING LEGT DEN
GRUNDSATZ DER
NICHT-EINMISCHUNG
PRAGMATISCHER AUS.«

Geostrategische Implikationen und die Rolle der USA

Ein Teilnehmer verglich die Rolle der USA hinsichtlich der neuen Seidenstraße mit der Chinas im Rahmen der Transpazifischen Partnerschaft (TPP): Zwar richte sich die Initiative



nicht an Washington. Gleichwohl sei die amerikanische Haltung – wenn auch indirekt – von Bedeutung. Dass die USA die Ausweitung chinesischer *soft power* mithilfe des Seidenstraßenprojekts als Angriff auf die eigene Rolle interpretierten, sei indessen unwahrscheinlich, so ein Teilnehmer. Washingtons Präsenz in Zentralasien sei ohnehin gering. Zudem hätten sich die USA mit dem eigenen Projekt der »Neuen Seidenstraße« auf die Förderung von Energieprojekten in Afghanistan und Pakistan konzentriert.

Mehrere Teilnehmer betonten, es gelte, Pekings neue Seidenstraße nicht nur durch das Prisma wirtschaftlicher und geoökonomischer Faktoren zu analysieren, sondern auch geostrategische Aspekte zu berücksichtigen. So sei die Herausbildung geopolitischer Blöcke, die in unterschiedlichen Konstellationen miteinander konkurrieren, denkbar. An erster Stelle wurde eine sich verschärfende Konkurrenz zwischen der EU auf der einen Seite und der Eurasischen Wirtschaftsunion – mit bedingter Unterstützung Chinas – auf

der anderen Seite genannt. Ein alternatives Szenario konzentrierte sich auf die Wiedernäherung der EU an Russland, die gemeinsam ein wirtschaftlich und zunehmend auch politisch dominantes China konterkarieren. Nur im dritten Szenario, in dem die EU, Russland und China einen »eurasischen Block« als Gegengewicht zu den USA bildeten, war Washington Teil des geopolitischen Kalküls. Mit der Initiative der neuen Seidenstraße habe Peking das Heft des Handelns in die Hand genommen und genieße gegenüber anderen Akteuren den strategischen Vorteil des *first movers*. Inwieweit die neue Seidenstraße geopolitische Bedeutung über den geographischen Raum zwischen China, Russland und Europa hinaus entfalten werde, hänge maßgeblich von der Entwicklung der maritimen Komponente ab, die auch den Nahen Osten sowie Afrika einbeziehe.

»WASHINGTONS
PRÄSENZ IN ZENTRAL-
ASIEN IST GERING.«



GASTGEBER UND MODERATOR Dr. Thomas PAULSEN, Mitglied des Vorstands, Körber-Stiftung, Hamburg

TEILNEHMERLISTE

Niels ANNEN, MdB, Außenpolitischer Sprecher, SPD-Fraktion, Deutscher Bundestag, Berlin

Dr. Thomas BAGGER, Leiter, Planungsstab, Auswärtiges Amt, Berlin

Alexander GABUEV, Senior Associate und Vorsitzender, Programm Russland in Asien-Pazifik, Carnegie Moscow Center, Carnegie Endowment for International Peace, Moskau

Dr. Nadine GODEHARDT, Stellvertretende Forschungsgruppenleiterin, Forschungsgruppe Asien, Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP), Berlin

S. E. GUO Yezhou, Vize-Minister, Internationale Abteilung, Zentralkomitee, Kommunistische Partei Chinas, Peking

Prof. Dr. Valerie HANSEN, Professorin für Geschichte; Senior Essay Director, Yale University, New Haven, CT

Prof. Dr. François HEISBOURG, Vorsitzender, International Institute of Strategic Studies (IISS), Paris

John C. HUGHES, Geschäftsführer, JCH Global Consulting, London

Botschafter Prof. Wolfgang ISCHINGER, Vorsitzender, Münchner Sicherheitskonferenz, München

Prof. Li Xiangyang, Dekan, National Institute of International Strategy (NIIS), Chinese Academy of Social Sciences (CASS), Peking

Fyodor LUKYANOV, Chefredakteur, Russia in Global Affairs, Moskau

Oleksii MAKEIEV, Politischer Direktor, Außenministerium, Kiew

Dr. Stefan MEISTER, Programmleiter, Programm für Russland, Osteuropa und Zentralasien, Deutsche Gesellschaft für Auswärtige Politik (DGAP), Berlin

Nora MÜLLER, Bereichsleiterin Internationale Politik; Leiterin, Hauptstadtbüro, Körber-Stiftung, Berlin

Bernhard MÜLLER-HÄRLIN, Programmleiter Internationale Politik, Körber-Stiftung, Berlin

Dr. Andreas NICK, MdB, Mitglied, Auswärtiger Ausschuss, Deutscher Bundestag, Berlin

Dr. Thomas PAULSEN, Mitglied des Vorstands, Körber-Stiftung, Hamburg

Konrad PAWLIK, Staatssekretär für Entwicklungszusammenarbeit, Polnische Diaspora und Ostpolitik, Außenministerium, Warschau

Paul QUINN-JUDGE, Senior Advisor für Ukraine und Russland, International Crisis Group, Kiew

Prof. Dr. Mirzokhid RAKHIMOV, Leiter, Fakultät für Zeitgeschichte und Internationale Beziehungen, Institut für Geschichte, Tashkent State Pedagogical University, Taschkent

Klaus REMME, Korrespondent, Außen- und Sicherheitspolitik, Deutschlandfunk, Berlin

Daniel N. ROSENBLUM, Stellvertretender Staatssekretär für Zentralasien, Büro für Süd- und Zentralasiatische Angelegenheiten, Außenministerium, Washington, DC

S. E. Kairat SARYBAY, Botschafter der Republik Kasachstan in der Republik Österreich und ständiger Vertreter bei den Internationalen Organisationen, Wien

Erich STAAKE, Geschäftsführer und Präsident, Duisburger Hafen AG (duisport), Duisburg

Marik STRING, Associate and Nonresident Senior Fellow, Brent Scowcroft Center on International Security, Atlantic Council, Washington, DC

Dr. Justyna SZCZUDLIK-TATAR, Experte für China, Polish Institute of International Affairs (PISM), Warschau

Michael THUMANN, Außenpolitischer Korrespondent, Die Zeit, Berlin

Viola VON CRAMON, Ehemaliges Mitglied, Deutscher Bundestag, Berlin

Stanislav VOSKRESENSKIJ, Stellvertretender Minister für wirtschaftliche Entwicklung, Russische Föderation, Moskau

Xu Yongquan, Stellvertretender Generaldirektor, China Center for Contemporary World Studies (CCCWS), Internationale Abteilung, Zentralkomitee, Kommunistische Partei Chinas, Peking

Dr. YANG Cheng, Associate Professor und stellvertretender Direktor, Center for Russian Studies, School of Advanced International and Area Studies, East China Normal University, Schanghai

ZHAO Huasheng, Professor und Direktor, Center for Russia and Central Asia Studies, Fudan University, Schanghai

DER BERGEDORFER GESPRÄCHSKREIS

Initiator	Dr. Kurt A. Körber (†)
Koordination	Dr. Thomas Paulsen Nora Müller
Programm Management	Laura Bake Elisabeth von Hammerstein
Adresse	Körper-Stiftung Hauptstadtbüro Pariser Platz 4a 10117 Berlin Telefon +49·30·20 62 67 60 Fax +49·30·20 62 67 67 E-Mail ip@koerber-stiftung.de Twitter @KoerberIP @paulsen_thomas, @MuellerNora facebook.com/KoerberStiftungInternationalAffairs www.bergedorfer-gespraechskreis.de

© Körper-Stiftung, Hamburg 2015

Redaktion	Elisabeth von Hammerstein
Fotos	Körper-Stiftung/Marc Darchinger
Layout	Das Herstellungsbüro, Hamburg

Verantwortlich im Sinne des Presserechts:

Dr. Lothar Dittmer, Körper-Stiftung, Kehr wieder 12, 20457 Hamburg

Alle Rechte vorbehalten.



Körper-STIFTUNG
Forum für Impulse

**Wir wollen
anstiften.**

Mehr erfahren: www.koerber-stiftung.de

Mehr erleben: www.koerberforum.de

Mehr lesen: www.edition-koerber-stiftung.de