

ANALYSE

Die Bedeutung des russischen Fernen Ostens für die Asien- und Pazifik-Politik Russlands

Natasha Kuhrt (Department of War Studies, King's College London)

DOI: 10.31205/RA.412.01

Zusammenfassung

Es wird allgemeinhin anerkannt, dass Russlands Schwenk hin zum asiatisch-pazifischen Raum seit 2014 vorrangig eine Hinwendung zu China ist. In der Asien- und Pazifik-Politik Russlands hatte das Hauptaugenmerk ursprünglich auf der Entwicklung des Fernen Ostens gelegen, aber die zunehmende Betonung der eurasischen Komponente insbesondere in der Zusammenarbeit mit China bedeutete gleichzeitig eine Vernachlässigung des russischen Fernen Ostens. Überdies hat Russland es versäumt, in der Partnerschaft mit China den Bedürfnissen der Region nachzukommen, da Chinas wirtschaftliches Engagement eher auf die zentralstaatliche Ebene abzielt und auf der Ebene interregionaler Beziehungen weniger bedeutsam ist. Die Möglichkeiten, mit alternativen Partnern wie Südkorea und Japan zusammenzuarbeiten, stellen wegen einer Mischung aus Geopolitik und Risikoscheu auf Seiten von Seoul und Tokio weiterhin eine Herausforderung dar.

Einleitung

Die russische Asienpolitik sollte ursprünglich das Fenster zum asiatisch-pazifischen Raum öffnen; der russische Ferne Osten stellt dabei das Herzstück dieser Politik dar.

Jegor Gajdar hatte 1996 Russland aufgerufen, sich bei seiner Asienpolitik auf Japan zu konzentrieren und einen militärischen Sperrgürtel gegenüber China zu errichten. Allerdings führte eine Kombination aus innenpolitischem Druck und der Furcht vor japanischen Gebietsansprüchen dazu, dass sich Russland in Richtung China bewegte. Diese Tendenz hat sich seit 2014 und der Verhängung von Sanktionen durch den Westen weiter verstärkt.

Russland hat allerdings oft verkündet, dass es mit verschiedenen Ländern eine Partnerschaft unterhalten will. So wurde für Moskau beispielsweise nach der Finanzkrise von 2008 durch die relativ große Widerstandsfähigkeit der Länder in der asiatisch-pazifischen Region klar, wie wertvoll eine Hinwendung zu mehreren Partnern ist. Russland zeigte in der Tat für kurze Zeit sein Engagement, die Region ernst zu nehmen, den großen multilateralen Organisationen wie der Asiatisch-pazifischen Wirtschaftskooperation (APEC) und dem Verband südostasiatischer Staaten (ASEAN) beizutreten und an den *East Asia Summits* (EAS) teilzunehmen. Diese Initiativen erschienen angesichts der angespannten sozio-ökonomischen Lage im russischen Fernen Osten umso dringender notwendig. Zu erwähnen ist auch, dass der Diversifizierungsversuch zum Teil politisch bestimmt wurde: Es gab Debatten um die Frage, ob man sich nicht zu sehr auf China stütze. Damit war die Gefahr gemeint, dass Russland langfristig die Rolle eines rohstoffliefernden Anhängsels der aufstrebenden Großmacht spielen könnte.

Schwanken zwischen China und anderen asiatischen Staaten

Dieser Versuch einer Diversifizierung war oft eher Wunsch als Realität. Der APEC-Gipfel, den Russland 2012 in Wladiwostok ausrichtete, schien den russischen Bemühungen, seine Diversifizierungsstrategie mit mehr Substanz zu füllen, mehr Rückenwind zu verleihen. Stattdessen bestätigte das Gipfeltreffen die Auffassung vieler Länder des asiatisch-pazifischen Raums, dass Russland eher daran interessiert sei, seine eigenen Entwicklungspläne voranzutreiben, denn an einem ernsthaften Engagement in der APEC. Gewiss hatte der Gipfel lokale Entwicklungsprojekte in den Vordergrund gerückt. Er machte aber auch das Ausmaß der Korruption vor Ort deutlich, etwa in Form von Kickback-Zahlungen und Rentenökonomie, während zahlreiche Großprojekte unvollendet blieben.

Ab 2012 ebbte das russische Engagement für multilaterale Foren ab. Diese Tendenz wurde durch die Annexion der ukrainischen Halbinsel Krim 2014 und den damit verbundenen Sanktionen durch den Westen verstärkt. Das verfestigte den auf China ausgerichteten Vektor in Russlands Politik zum asiatisch-pazifischen Raum.

Diese Konzentration auf China führte zum Teil dazu, dass die russisch-chinesische Zusammenarbeit Tempo aufnahm, und zwar in einem Versuch, dem chinesischen Einfluss in Form der Neuen Seidenstraße Chinas (*Belt and Road Initiative – BRI*) etwas entgegenzusetzen. Das verschob den Fokus weg von einer breiter angelegten Politik zur asiatisch-pazifischen Region und einer Entwicklung des russischen Fernen Ostens hin zu einer viel stärker auf das eurasische Festland ausgerichteten Politik. Es hatte zudem den Anschein, dass die Partnerschaft zwischen China und Russland hinsichtlich ihres Potenzials zur Entwicklung des russi-

schen Fernen Ostens begrenzte Wirkung zeigte. Und das, obwohl China für mehrere Regionen des russischen Fernen Ostens der wichtigste Handelspartner ist, etwa für das Amur-Gebiet, wo 83,2 Prozent der Exporte 2018 nach China gingen, vor allem fossile Rohstoffe. Die wichtigsten Exporte des Fernen Ostens sind Öl und Gas (rund 50 Prozent), sowie Fisch, Holz und Metalle.

Angesichts dieses Szenarios erscheint der Raum für andere Partner begrenzt. Einige Föderationssubjekte im Fernen Osten haben eine stärker diversifizierte Handelsstruktur. So waren Südkorea und Japan 2020 die wichtigsten Handelspartner des Gebiets Sachalin. Allerdings ist Sachalin wohl ein Sonderfall, weil es bei den Öl- und Gasprojekten Sachalin-1- und 2 dort japanische Investoren gibt.

Die Energiewirtschaft ist einer der Sektoren, in denen Russland ursprünglich gehofft hatte, Japan zu Investitionen zu bewegen. Die Katastrophe 2011 im Atomkraftwerk Fukushima hatte Hoffnungen dieser Art verstärkt, da Japan möglicherweise die Kapazitäten seiner nuklearen Energieerzeugung mit anderen Energieträgern wie z. B. Öl hätte ersetzen müssen. Eine Kombination aus geopolitischen Faktoren und einem schwierigen wirtschaftlichen Umfeld hat allerdings dafür gesorgt, dass dieses Potenzial weitgehend unausgeschöpft blieb. Japans Ölimporte haben sich zudem seit Ausbruch der Covid-19-Pandemie reduziert, einschließlich der Importe aus Russland. Die Erdölpipeline Ostsibirien–Pazifik-Pipeline (russ. Abk.: WSTO; engl.: ESPO) sollte ursprünglich um eine Verbindung zur Pazifikküste bei Wladiwostok verlängert werden, um Öl im gesamten asiatisch-pazifischen Raum zu verkaufen, doch wurde dies wegen der hohen Kosten für eine zusätzliche Pipeline auf Eis gelegt. Durch die ESPO-Pipeline fließt Öl vor allem nach China. Auch Japan und Südkorea erhalten Öl aus der ESPO-Pipeline, allerdings in relativ kleinen Mengen. Die Kapazität der Pipeline ist unzureichend, und Verzögerungen beim Bau auf der chinesischen Seite haben die Aufstockung der transportierten Ölmengen erschwert.

Japan hat stets betont, dass eine Diversifizierung seiner Ölimporte und eine Verringerung der Abhängigkeit vom Nahen und Mittleren Osten vonnöten sei. Es kann aber billigeres Öl als in Russland finden, und zudem besteht das gewohnte Problem der kleinen Ölfelder und der schwierigen Geschäftsbedingungen in Russland. Angesichts der Erderwärmung hat Russland die Perspektiven der Nordostpassage (russ.: »Nördlicher Seeweg«) ins Spiel gebracht, die potenziell eine schnellere Route aus der Arktis nach Europa, aber auch nach Asien bietet. Russland würde so eine Diversifizierung der Energielieferungen an andere asiatische Kunden ermöglicht. Allerdings ist es so, dass Russland zwar die Transportlogistik kontrolliert, aber chinesisches Kapital

braucht, um sie zu betreiben. Gleichwohl hat das japanische Konsortium »Japan Arctic LNG« einen 10-prozentigen Anteile an Novateks »Arctic LNG 2«-Projekt erworben; die Anteile Chinas sind allerdings weitaus größer.

Russland war bestrebt, seine Exportkapazitäten im Flüssiggasbereich zu erhöhen. Ein Teil wird nach Japan verkauft, allerdings nur in geringen Mengen aus dem Projekt *Sachalin 2*. Japan hat seine Flüssiggas-Importe bereits diversifiziert; die Gasnachfrage geht zurück. Dennoch nennt Japans Nationale Sicherheitsstrategie Energiefragen als einen der Gründe für eine Zusammenarbeit mit Russland. 2016 hat Tokyo sogar ein Ministerium geschaffen, das sich ausschließlich mit der wirtschaftlichen Zusammenarbeit mit Russland befasst.

Japan und Südkorea gehören zu den weltweit größten Importeuren fossiler Rohstoffe, doch spielt Russland hier nur am Rand eine Rolle. Seit dem Start der Projekte ESPO und Sachalin 1 und 2 stagnierten die Energiebeziehungen; Russlands Anteil an den Flüssiggas-Importen hat sich nicht verändert. Der Bau einer Flüssiggas-Anlage in Wladiwostok, die ein wichtiges Element für die russisch-japanische Zusammenarbeit darstellt, ist auf unbestimmte Zeit verschoben.

Einer der Gründe hierfür ist die Fertigstellung des Projekts »Kraft Sibiriens« (russ.: »Sila Sibirik«) zwischen Russland und China, bei dem es große Verzögerungen gegeben hatte. Das bedeutete nun weniger Anreize, einen Flüssiggas-Deal mit Japan abzuschließen. Natürlich haben auch die Sanktionen Auswirkungen auf Projekte dieser Art gehabt und Putin enger an China heranrücken lassen, das gern Kredite vergeben möchte. Japan wurde auch wegen der Angst vor sekundären Sanktionen durch die USA davon abgeschreckt, Anteile im Flüssiggas-Sektor des Fernen Ostens zu erwerben. Ähnliche Befürchtungen hatten dazu geführt, dass Seoul vom Projekt »Arctic LNG 2« Abstand nahm.

2019 ist Russland nach Putins Besuch in Tokyo und der Bestätigung des Achtpunkteplans für Zusammenarbeit, mit dem Investitionen in das Ölprojekt »Wostok« von Rosneft und in den Novatek-Terminal auf Kamtschatka erzielt werden sollten, auf Japan zugegangen.

Die russische Regierung hat im Fernen Osten sogenannte Territorien verstärkter sozialer und wirtschaftlicher Entwicklung (russ.: TOR) sowie einen Freihafen in Wladiwostok eingerichtet. Das ist Teil des Versuchs, den russischen Fernen Osten attraktiver für Investoren zu machen. Seit 2015 versucht das »Östliche Wirtschaftsforum« die Investitionspotenziale der Region herauszustellen. Das hatte hinsichtlich der japanischen Zusammenarbeit mit dem russischen Fernen Osten einige positive Effekte erbracht. So startete beispielsweise ein japanisches Unternehmen in Chabarowsk ein Treibhaus-Projekt, und es sind auch einige Tourismusprojekte auf den Weg gebracht worden, etwa auf Sachalin die Entwick-

lung eines Thermalquellenressorts im japanischen Stil. In Wladiwostok hat ein russisch-japanisches Joint-Venture mit der Produktion von Fahrzeugmotoren begonnen. Darüber hinaus hat ein japanisches Unternehmen in der Region Primorje eine Holzproduktion aufgebaut; zusätzlich sollen auch Fabriken zur Verarbeitung des Holzes errichtet werden. Das ist eine willkommene Entwicklung, da Russland seit langem darüber klagt, dass chinesische Unternehmen sich weigern, russisches Holz in Russland zu verarbeiten, und sie die verarbeitenden Fabriken stattdessen lieber jenseits der Grenze in China platzieren. Es hat auf der Ebene der Außenministerien Diskussionen zu gemeinsamen wirtschaftlichen Aktivitäten auf den Kurilen gegeben, unter anderem im Tourismus und bei Projekten zum Gemüseanbau in Treibhäusern. Diese Projekte existieren bislang allerdings nur auf dem Papier, da die Differenzen, wie der Streit um die Inselgruppe zu lösen wäre, weiterhin eine Zusammenarbeit behindern.

Geopolitische Aspekte

Auf der breiteren geopolitischen Bühne hat Japan seine große Besorgnis angesichts der zunehmenden militärischen Präsenz Russlands auf den Kurilen (der nördlichen Inselgruppe) deutlich gemacht, auf die Japan Anspruch erhebt. Russland hatte begonnen, dorthin mobile RaketenSysteme vom Typ S-300 zu verlegen, die wohl in der Lage sind, über der japanischen Insel Hokkaido Flugzeuge abzuschießen. Die russische Rhetorik gegenüber Japan ist feindseliger geworden. Das Land wurde zudem durch gemeinsame Seemanöver und Patrouillenfahrten mit China im Japanischen Meer brüskiert. Unter dem japanischen Ministerpräsidenten Shinzo Abe waren die Friedensverhandlungen zwar wieder aufgenommen worden, zum Teil aufgrund der japanischen Befürchtungen angesichts der russisch-chinesischen Annäherung. Es wurden jedoch wenig Fortschritte gemacht. Unter dem derzeitigen Ministerpräsidenten Japans, Fumio Kishida, der anscheinend nur ein äußerst geringes Interesse an einer Annäherung zu Russland hat, sind weniger Fortschritte zu erkennen, wodurch es weniger Anreize für eine wirtschaftliche Zusammenarbeit zwischen Russland und Japan gibt.

Auch die Beziehungen zwischen Moskau und Seoul haben unter dem Zusammengehen Russlands mit Beijing und der chinesischen und russischen Opposition gegen das von den USA betriebenen Raketenabwehrsystem *Terminal High Altitude Area Defense* (THAAD) gelitten. Die USA wenden sich verstärkt dem indo-pazifischen Raum zu, was auf die Kritik Moskaus stößt. Für Moskau scheint dahinter der Versuch Washingtons zu stehen, mit Hilfe seiner Verbündeten dort (unter anderem Japans und Südkoreas), Chinas Einfluss koordiniert einzudämmen.

Im Juli 2018 veranstaltete Russland ein Treffen, auf dem eine trilaterale wirtschaftliche Zusammenarbeit mit den beiden Koreas diskutiert wurde. Allerdings ist es die Politik Südkoreas, jedwede wirtschaftliche Zusammenarbeit an Fortschritte bei den Atomverhandlungen zu knüpfen. Russland bevorzugt eher eine Beibehaltung des Status quo auf der koreanischen Halbinsel. Das soll es Moskau erlauben, für eine Nischendiplomatie einzutreten, wobei es sich als unentbehrlicher Vermittler präsentieren könnte. Eine Implosion des Regimes in Pjöngjang könnte zu Instabilität im russischen Fernen Osten führen, etwa durch große Flüchtlingsströme über die 17 Kilometer lange Grenze zwischen der Demokratischen Volksrepublik Korea (DVRK) und der Region Primorje. In der Region gibt es einen Grenzübergang nach Nordkorea und es bestehen mehrere Verkehrsverbindungen. Im Mai 2017 wurden zwischen Wladiwostok und dem nordkoreanischen Rasön neue Schiffsverbindungen für Fracht und Passagiere eingerichtet. Das hatte allerdings nur begrenzte Auswirkungen; das Handelsvolumen ist weiter zurückgegangen.

Die Zusammenarbeit Nordkoreas mit dem russischen Fernen Osten besteht hauptsächlich in landwirtschaftlicher Kooperation von geringem Umfang. Bis zur Verabschiedung der UN-Sicherheitsratsresolution 2397 im Dezember 2017 bestand ein Element der Wirtschaft im russischen Fernen Osten darin, dass dort eine große Zahl Nordkoreaner arbeitete, vor allem auf Baustellen und beim Holzeinschlag. Die Region hat aufgrund von Abwanderung und dem Qualifizierungsniveau seit längerem unter Arbeitskräftemangel gelitten. 2012 lag die Quote für nordkoreanische Arbeiter bei knapp 6.000, stieg bis 2015 auf 8.000, ging aber nach der UN-Resolution 2397, die die Ausweisung nordkoreanischer Arbeiter verlangte, wieder zurück.

Diese Frage ist bei der Zusammenarbeit des russischen Fernen Ostens mit Nordkorea am häufigsten im Zusammenhang mit Plänen für eine transkoreanische Pipeline und die Eisenbahnverbindung Chassan–Rasön thematisiert worden. Russland hat geholfen, einen 54 Kilometer langen Streckenabschnitt von der Stadt Chassan in Primorje zum Hafen von Rasön neu zu bauen, und dort ein Frachterterminal errichtet. Der erneuerte Eisenbahnabschnitt wurde 2013 wiedereröffnet und das Terminal ging 2014 in Betrieb. Das Projekt fiel nicht unter die UN-Sanktionen, so dass Russland weiterhin Kohle verschiffen konnte. 2018 wurden diese Kohleexporte allerdings eingestellt.

Die wirtschaftliche Zusammenarbeit zwischen dem russischen Fernen Osten und Nordkorea ist zwar im Vergleich zum China-Handel gering und wurde 2018 wegen der Sanktionen eingestellt (Die Resolution 2397 untersagt Russland den Import von Nahrungsmitteln und Agrarprodukten aus Nordkorea), doch spiegeln

die offiziellen Ziffern nicht das reale Handelsaufkommen wider: Der größte Teil des Handels erfolgt indirekt, über chinesische Zwischenhändler, die die Güter über die nordkoreanische Grenze verbringen und damit die Sanktionen unterlaufen. Nordkorea fischt darüber hinaus illegal in russischen Gewässern, auch wenn es 2019 bilaterale Unterredungen gegeben hat, die das beenden sollten. Hinsichtlich eines Endes des nordkoreanischen Vorgehens sind diese Gespräche allerdings weitgehend folgenlos geblieben. Diese Wilderei hat zu einem weiteren Rückgang bei der russischen Fischindustrie geführt, die ohnehin bereits unter Druck stand. Um die Fischindustrie dennoch zu beleben, sind seit 2019 koordinierte Anstrengungen unternommen worden, die die Verarbeitungskapazitäten verbessern sollten und einige Erfolge zeitigten: Der Export von Krabben nahm anschließend tatsächlich zu, unter anderem auf die Märkte in Südkorea und Japan. Russland ist sogar mit bescheidenen Absätzen auf den US-Markt vorgestossen. Nichtsdestotrotz dürfte sich die negative Tendenz durch die Corona-Pandemie zugespielt haben, die Auswirkungen auf Fischexporte nach China hatte, da Beijing strenge Beschränkungen für Importe erlassen hat.

Die Region Primorje ist eine Region, die versucht hat, die Struktur ihrer Handelspartner zu diversifizieren, und die eine beträchtliche Förderung durch die Zentralregierung erfährt, unter anderem Subventionen zur Weiterentwicklung fischverarbeitender Betriebe. Die Diversifizierung ist in dieser Region leichter, weil sie im Unterschied zu anderen Regionen wie Amur oder Chabarowsk eine vielfältigere Exportstruktur aufweist:

Es hat hier Anstrengungen gegeben den Agrarsektor auszubauen, und es konnten einige Erfolge bei der Sojaproduktion verzeichnet werden. China bleibt hier der größte Importeur. Südkorea importiert zwar ebenfalls Soja, doch sind die Zahlen im Vergleich zu Importen aus China niedrig. Die Region Primorje zeigt, dass Südkorea für Russland im Zeitraum 2015 – 2020 die am schnellsten wachsende Exportnation gewesen ist, während es China als wichtigsten Importeur von Agrargütern ablöste. Allerdings kommt Russland nach wie vor

nur auf 3 – 4 Prozent der Importe in Südkorea. Die Zusammenarbeit mit Südkorea ist insgesamt uneinheitlich, zum Teil aufgrund der Krise von 2014 und der zunehmenden geopolitischen Spannungen, aber auch wegen der russischen Besorgnis hinsichtlich ausländischer Investitionen. Die größten Hindernisse für eine verstärkte Zusammenarbeit sind in Russland selbst ange siedelt: Die Verkehrs- und Logistikinfrastruktur ist in schlechtem Zustand und harrt einer Modernisierung. Die Häfen verfügen über keine ausreichenden Kapazitäten und sind für Investoren eine beträchtliche Abschreckung. In Kombination mit den verwirrenden bürokratischen Strukturen und der hartnäckigen Korruption bedeutet dies, dass traditionell risikoscheue Südkoreaner:innen und Japaner:innen mit Investitionen zurückhaltend sein werden. Die geopolitischen Fragen, die weiterhin beim Handel mit Russland aufgeworfen werden, spielen zusätzlich eine Rolle.

In einigen Bereichen gibt es allerdings Potenziale: Es wurden Abkommen auf Sachalin über ein Sachalin-III-Projekt unterzeichnet. Zudem gab es Gespräche über eine Gaspipeline von Russland nach Japan.

China bleibt zwar für eine Reihe von Regionen des russischen Fernen Ostens der größte Handelspartner, ist aber kein großer Investor. Ganz im Gegenteil. Russland beklagt seit längerem die chinesische Zurückhaltung bei Investitionen. Es gibt aber gute Gründe, dass China nicht investierte, unter anderem die schlechte Infrastruktur, hohe Arbeitskosten und die labyrinthartige Bürokratie. Einige sind der Ansicht, dass dies dem russischen Fernen Osten in Wirklichkeit gelegen kommt, da die meisten Regionen sich lieber darauf konzentrieren, Subventionen von der Zentralregierung zu ergattern.

Angesichts der immer noch vorherrschenden Feindseligkeit gegenüber chinesischen Unternehmen und der Auswirkungen der Corona-Pandemie, die einen Rückgang chinesischer Arbeitskräfte mit sich bringen, scheint die Präsenz Chinas in der Region zu schwinden. Ob Südkorea und Japan hier in die Bresche springen werden, bleibt offen.

Über die Autorin

Dr. Natasha Kuhrt ist Dozentin am Department of War Studies des King's College London. Zu ihren Forschungsinteressen gehören u. a. internationales Recht, Konflikte und Interventionen ebenso wie die regionale Außen- und Sicherheitspolitik Russlands, insbesondere in Asien. Sie ist Co-Einberuferin der »British International Studies Association Working Group on Russian & Eurasian Security«.