

Vasilij Kašin, Aleksandra Jan'kova

Tor nach Osten?

Regionale Kooperation an der Grenze zwischen China und Russland

Die grenzüberschreitende Kooperation zwischen den Regionen in Russlands Fernem Osten und in Chinas Nordosten ist schwach entwickelt. Die regionalen Volkswirtschaften auf russländischer Seite sind klein, die Infrastruktur schlecht ausgebaut. Es fehlte im hochzentralisierten Russland stets an Fördergeldern und Investitionen für die fernab von Moskau gelegenen Regionen. Auch lokale Eliten trugen dazu bei, dass zahlreiche Kooperationsvereinbarungen und Rahmenprogramme nie umgesetzt wurden. Doch im Februar 2022 hat ein solcher Umbruch in der außenwirtschaftlichen Orientierung Russlands stattgefunden, dass eine Überwindung der Hindernisse, die der Kooperation zwischen den Gebieten entlang der chinesisch-russländischen Grenze entgegenstanden, nun erstmals möglich scheint.

Russland hat vor einem Jahrzehnt eine „Wende nach Osten“ eingeleitet. Deren Beginn fiel mit der ersten Phase der Ukrainekrise in den Jahren 2012–2013 zusammen. Eine große Rolle für die außenpolitische Umorientierung spielte die Wahrnehmung, dass die asiatischen Länder an geopolitischem Einfluss gewinnen. China hatte gerade das Ziel ausgegeben, eine neue Seidenstraße zu schaffen. Entsprechend begann Moskau bei der internationalen Zusammenarbeit neue Prioritäten zu setzen.

Seither gehört die Förderung der wirtschaftlichen Entwicklung im Fernen Osten des Landes zu den politischen Prioritäten Moskaus. Dort soll ein gutes Investitionsklima geschaffen, exportorientierte Industriezweige sollen angesiedelt sowie kleine und mittelständische Unternehmen unterstützt werden. Die Wachstumsraten sollen diejenigen im übrigen Russland übersteigen, so dass die Region weniger von Subventionen aus dem Zentrum abhängt. Tatsächlich aber lag das Wachstum des Bruttoregionalprodukts im Förderationskreis Ferner Osten in den Jahren 2013–2021 nicht über dem landesweiten Durchschnitt.¹

Vasilij Kašin, PhD (kandidat nauk), Direktor des Zentrums für Integrierte Europa- und internationale Studien (CKEMI) der Wirtschaftshochschule Moskau (VŠĚ), Moskau
Aleksandra Jankova, Doktorandin, wissenschaftliche Mitarbeiterin am CKEMI

¹ Pokazateli dlja monitoringa ocenki effektivnosti dejatel'nosti sub"ektov Rossijskoj Federacii. Regional'naja statistika. Rosstat, <https://rosstat.gov.ru/regional_statistics>.

Für die an China grenzenden Regionen im Fernen Osten und in Sibirien ist die grenzüberschreitende Zusammenarbeit von grundlegender Bedeutung.² Vor dem 24. Februar 2022 zeigten jedoch weder Peking noch Moskau echtes Interesse an einer solchen Kooperation.³ Dies fiel umso mehr ins Auge, als der Handel zwischen Russland und China insgesamt rasch wuchs. Da Russlands Ferner Osten jedoch als Absatzmarkt eher unbedeutend ist, zog die Region kaum chinesische Investitionen an. Auch für den Transit erachtete Peking die Region nicht als bedeutend.⁴

Hinzu kam, dass bilateral vereinbarte Kooperationsprojekte trotz erheblicher politischer Unterstützung aus Moskau auf lokaler Ebene von einflussreichen Gruppen blockiert wurden und die örtliche Verwaltung nicht über die Kapazität zu deren Umsetzung verfügte. Unter dem Druck der westlichen Sanktionen richtet Russland nun aber seine Handelsbeziehungen mit Nachdruck neu aus und die Bedeutung der grenznahen Kooperation mit China nimmt zu.

Bestandsaufnahme

Die an China grenzenden Regionen des Föderationskreises Ferner Osten, auf den 40 Prozent der Fläche Russlands entfallen, sind ökonomisch in unterschiedlichem Maß von der Zusammenarbeit mit dem Nachbarn abhängig: Für die Regionen Primor'e und Chabarovsk hat China keine überragende Bedeutung. Anders ist dies für das Gebiet Amur, das Jüdische Autonome Gebiet und die Region Transbaikalien. Primor'e und Chabarovsk haben große regionale Volkswirtschaften, eine Vielzahl wichtiger Güter wird vor Ort hergestellt. Hinzu kommen die Pazifikhäfen. Entsprechend sind die beiden nicht essentiell auf den Handel mit China und auf chinesische Investitionen angewiesen. In den drei anderen Regionen entfallen hingegen ca. 90 Prozent des Außenhandels auf die Volksrepublik. Zudem spielt chinesisches Kapital dort eine entscheidende Rolle für die ökonomische Entwicklung.⁵

² Yangwenlan. Zhong e meng bianjing sanjiao qu jingmai hezuo fanglüe. [Jan Venlan. Strategija èkonomičeskogo i torgovogo sotrudničestva v pograničnom treugol'nike Kitaj-Rossija-Mongolija]. Kaifang daobao, 26/2016, S. 56.

³ Xu Lili, Wu Rilige: Zhong e bianjing kou'an de tedian ji fazhan you lieshi fansi. [Sjuj Lili, Vu Religi. Razmyšlenija o karakteristikach, preimuščestvach i nedostatkach razvitija pograničnych perechodov meždu Kitaem i Rossiej]. Guizhou minzu yanjiu, 42, 2021, S. 59. – Hu Ming, Tian Wenquan. Xin fazhan geju xia zhong e jingmao hezuo: Huigu, xianzhuang ji zhanwang. [Chu Min, Tjan Wenzjuan. Kitajsko-rossijskoe èkonomičeskoe i torgovoe sotrudničestvo v ramkach novoj modeli razvitija: obzor, status-kvo i perspektivy]. Zhongguo jingmao, 1/2021, S. 25. – Ma Hong, Fan Huimin, Cao Xinyue. Zhong e bianjing kua wenhua jiaoyu hezuo de xianzhuang yu shijian. [Ma Chun, Fan' Chuejmin', Cao Sin'juè: Tekuščaja situacija i praktika sotrudničestva v oblasti mežkul'turnogo obrazovanija na kitajsko-rossijskoj granice]. Hubei kaifang zhiye xueyuan xuebao, 4/2021, S. 100.

⁴ He Wie: Daxing'anling bianjing maoyi fazhan jidai guanzhu de ji ge wenti. [Chè Věj. Neskol'ko voprosov, trebujuščich sročnogo vnimanija dlja razvitija prigraničnoj torgovli v Dasinganlinge]. Heilongjiang jinrong, 12/2007, S. 68. – Suo Jiali: „Yidai yilu“ zhanlüe zai heilongjiang sheng zhong e bianjing wuliu lingyu suo mianlin de jiyu yu tiaozhan. [So Czjali: Vozmožnosti i vyzovy, s kotorymi stalkivaetsja strategija „Pojas i put“ v oblasti logistiki na kitajsko-rossijskoj granice v provincii Chèjlunczjan]. Zhongguo jingji baogao, 12/2016, S. 118.

⁵ L.A. Ponkratova: 30 let transgraničnogo sotrudničestva Rossii i Kitaja: itogi i novye trendy. In: A.V. Ostrovskij, Čžu Juj (Hg.): Problemy torgovo-èkonomičeskogo sotrudničestva rossijskogo Dal'nego Vostoka i Severo-Vostoka Kitaja: V 2-ch knigach. Moskau 2019, S. 146ff.

Auch wenn Moskau in eine Reihe von Großprojekten investiert hat, die abgeschlossen sind oder deren Fertigstellung weit fortgeschritten ist – etwa die Pipeline *Sila Sibiri* (2019), das Gasverarbeitungswerk „Amur“ nördlich von Blagoveščensk am Amur-Zufluss Seja (2021) und die Erweiterung der Werft „Zvezda“ nahe Vladivostok –, kann man den Fernen Osten bisher nicht wirklich als Russlands „Tor zu Asien“ bezeichnen. Bei den Projekten, die im Rahmen der Programme „Überholregion“ (Territorija Ope-režajuščego Razvitija, TOR) und „Freihafen Vladivostok“ realisiert werden, liegt der Anteil ausländischen Kapitals bei ca. einem Prozent. Die Investitionen stammen von russländischen Großunternehmen, oft ist der Staat beteiligt.

Chinesische Investitionen beschränkten sich bislang auf den Agrar- und Rohstoffsektor. In Transbaikalien war China im Jahr 2020 mit einem Anteil von 33 Prozent gleichwohl größtes Herkunftsland der kumulierten ausländischen Direktinvestitionen. In den anderen Regionen liegt der Anteil Chinas zwischen drei und sieben Prozent.⁶

Vor Februar 2022 entfielen auf die Regionen an der chinesischen Grenze ca. sechs bis sieben Prozent des gesamten Warenumsatzes zwischen Russland und China (7 Mrd. US-Dollar).⁷ Die Exporte aus diesen Regionen sind strukturell nicht diversifiziert. Im Jahr 2020 handelte es sich überwiegend um Erzeugnisse mit geringer Wertschöpfung, etwa Rohstoffe oder rohstoffartige Produkte wie Erz, Strom und Holz. Importiert werden hingegen hauptsächlich Waren mit hoher Wertschöpfung. Dies spiegelt die generellen Handelsbeziehungen Russlands mit China. Ein Grund ist die wechselhafte Politik des Moskauer Zentrums. So wurde etwa ab den 2000er Jahren über die Einführung eines Exportverbots für Rundhölzer diskutiert, und die Branche stellte sich darauf ein. Nach 2018 wurden diese Pläne verworfen.⁸ Zum 1. Januar 2022 verhängte die Regierung dann aber doch ein Ausfuhrverbot für nicht bearbeitete Rundhölzer.

Rechtliche Grundlagen

Ein weiteres entscheidendes Entwicklungshemmnis für die Zusammenarbeit in den grenznahen Regionen Russlands und Chinas sind die unzureichenden rechtlichen Grundlagen, vor allem auf russländischer Seite.⁹ Grenznahe Zusammenarbeit wurde in Russland

⁶ Nicht enthalten sind Investitionen chinesischer Unternehmen, die über Offshore-Firmen abgewickelt werden. Sie spielen bei zwischen Peking und Moskau vereinbarten Großprojekten möglicherweise eine wichtige Rolle, sind jedoch für die interregionale Zusammenarbeit weniger bedeutsam. Zweitens werden viele Außenhandelsdaten seit Februar 2022 nur noch verzögert auf den offiziellen Seiten der Zentralbank und anderer Behörden publiziert. Daten für die Jahre 2022 und 2023 sind bislang nicht zugänglich.

⁷ Offizielle Außenhandelsstatistik. Rosstat, <https://rosstat.gov.ru/statistics/vneshnyaya_torgovlya>.

⁸ S 1 janvarja 2022 g. izmenjaetsja porjadok vyvoza iz Rossii otdel'nych vidov neobrabotannoj i grubo obrabotannoj drevesiny. Ministerium für Wirtschaftsentwicklung der Russländischen Föderation. <www.economy.gov.ru/material/news/c_1_janvarja_2022_g_izmenyaetsya_poryadok_vyvoza_iz_rossii_otdelnyh_vidov_neobrabotannoj_i_grubo_obrabotannoj_drevesiny.html>.

⁹ Ma Hong, Fan Huimin, Cao Xinyue. Zhong e bianjing kua wenhua jiaoyu hezuo de xianzhuang yu shijian. [Ma Chun, Fan' Chuèjmin', Cao Sin'juè. Tekuščaja situacija i praktika sotrudničestva v oblasti mežkul'turnogo obrazovanija na kitajsko-rossijskoj granice]. Hubei kaifang zhiye xueyuan xuebao, 4/2021, S. 100. – Hu Ming, Tian Wenquan. Xin fazhan geju xia zhong e jingmao hezuo: Huigu, xianzhuang ji zhanwang. [Chu Min, Tjan Wenzjuan: Kitajsko-rossijskoe ekonomičeskoe i torgovoe sotrudničestvo v ramkach novoj modeli razvitija: obzor, status-kvo i perspektivy]. Zhongguo jingmao, 1/2021, S. 25. – Kuang Zengjun, Ou Kaifei. Xin shiqi eluosi guojia bianjie zhengce: Jicheng yu tiaozheng – jiyu 2018 nianban „eluosi lianbang

lange nicht gesetzlich definiert. Dies hat die Entwicklung direkter Kontakte zwischen grenznahen Regionen und Kommunen erheblich behindert. Der Begriff „grenznahe Zusammenarbeit“ wurde erstmals in einer entsprechenden Konzeption definiert, welche die Regierung im Jahr 2001 verabschiedete.¹⁰ Eine Rechtsgrundlage für grenznahe Zusammenarbeit wurde erst 16 Jahre später im Föderationsgesetz Nr. 179 „Über die Grundlagen der grenznahen Zusammenarbeit“ vom 26. Juli 2017 geschaffen.¹¹ Detailbestimmungen zum grenznahen Handel gab es in der Außenhandelsgesetzgebung bereits zuvor – etwa in den Föderationsgesetzen Nr. 101 „Über internationale Verträge“ von 1995, Nr. 63 „Über Maßnahmen zur Verteidigung der Interessen der Russländischen Föderation bei der Realisierung des Außenhandels mit Waren“ von 1998, Nr. 183 „Über Exportkontrolle“ und Nr. 164 „Über die Grundlagen der staatlichen Regulierung des Außenhandels“ von 2003 sowie in einer Reihe weiterer, teils völkerrechtlicher Normen. Gleichwohl wurden erst mit dem Gesetz von 2017 die Begriffe, Formen, Prinzipien, Aufgaben und Dimensionen der grenznahen Zusammenarbeit fixiert, die Vollmachten der staatlichen und kommunalen Organe festgelegt und der Abschluss von Abkommen über die grenznahe Zusammenarbeit geregelt.

Ein weiteres entscheidendes Dokument ist die „Konzeption für die grenznahe Zusammenarbeit in der Russländischen Föderation“¹² aus dem Jahr 2020, die vorsieht, dass die grenznahe Kooperation u.a. durch die Schaffung eines Systems zur Gewährleistung der nationalen Sicherheit in grenznahen Regionen und den Ausbau der Zusammenarbeit zwischen den Rechtsschutzorganen Russlands und anderer Länder stimuliert wird. Aus ihr geht hervor, dass konkrete Fragen zur grenznahen Zusammenarbeit auf lokaler Ebene entschieden werden sollen.

Die VR China hatte bereits seit den 1980er Jahren versucht, die grenznahe Zusammenarbeit zu fördern. Bereits 1986 initiierte Peking ein Handelsabkommen zwischen der Stadt Suifenhe und der Kleinstadt Pogranitschny in der Region Primorje.¹³ Später folgten die „Mitteilung des Staatsrats der Volksrepublik China zu Fragen des grenznahen Handels“ (1996)¹⁴, die „Verordnung zum grenzüberschreitenden Handel für Bewohner grenznaher Regionen“ (1996)¹⁵ sowie „Ergänzende Verordnungen zur weiteren

guojia bianjie zhengce yuanze“ de fenxi. [Chuan Czënczuj, Ou Kajfëj: Gosudarstvennaja pograničnaja politika Rossii v novuju èpochu: nasledovanie i korrekcirovka – na osnove analiza izdaniya 2018 goda „Principy gosudarstvennoj pograničnoj politiki Rossijskoj Federacii“]. *Eluosi yanjiu*, 1/2021, S. 41.

¹⁰ Konceptija prigraničnogo sotrudničestva v Rossijskoj Federacii. Utverždëna rasporjaženiem Pravitel'stva Rossijskoj Federacii ot 9 fevralja 2001 g. Nr. 196-r., <www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_30364>.

¹¹ Federal'nyj zakon „Ob osnovach prigraničnogo sotrudničestva“ ot 26.7.2017 g. Nr. 179-FZ. <<http://government.ru/docs/all/112556/>>.

¹² Konceptija prigraničnogo sotrudničestva v Rossijskoj Federacii. Utverždëna rasporjaženiem Pravitel'stva Rossijskoj Federacii ot 7 oktjabrja 2020 g. Nr. 2577-r. <<http://static.government.ru/media/files/MnASiQeMZvg94D1jToaVcdAyXzgFpGAC.pdf>>.

¹³ S. Žan': Rossijsko-kitajskoe prigraničnoe sotrudničestvo na sovremennoè etape (2001–2011 gg.). Dissertation im Fach Geschichte: 07.00.15. Vestnik MGIMO Universiteta, 2014. S. 66ff.

¹⁴ Mitteilung des Staatsrats der Volksrepublik China zu Fragen des grenznahen Handels. Handelsministerium der VR China. 3.1.1996, <www.mofcom.gov.cn/aarticle/b/bf/200207/20020700031328.html>.

¹⁵ Hu Ming, Tian Wenquan. Xin fazhan geju xia zhong e jingmao hezuo: Huigu, xianzhuang ji zhanwang. [Chu Min, Tjan Wenzjuan. Kitajsko-rossijskoe èkonomičeskoe i torgovoe sotrudničestvo v ramkach novoj modeli razvitija: obzor, status-kvo i perspektivy]. *Zhongguo jingmao*, 1/2021, S. 21.

Entwicklung des Außenhandels“ (1998)¹⁶. Zudem wurde 1998 ein Koordinationsrat für die interregionale und grenznahe Handels- und Wirtschaftskooperation eingerichtet, dem sieben Regionen der Russländischen Föderation und drei Provinzen der VR China angehören.

2009 verabschiedeten beide Seiten ein Programm zur Zusammenarbeit zwischen den Regionen Fernost und Ostsibirien der Russländischen Föderation und dem Nordosten der Volksrepublik China (2009–2018).¹⁷ 2010 wurde beim 15. Treffen der Staatsoberhäupter ein Abkommen zwischen der russländischen Grenzbehörde (Federal’noe agentstvo po obustrojstvu gosudarstvennoj granicy RF, 2016 aufgelöst) und der Hauptzollverwaltung der VR China geschlossen, um die Infrastruktur der Grenzübergänge an der gemeinsamen Grenze zu verbessern.¹⁸

Das Kooperationsprogramm für die Jahre 2009–2018 war das erste umfassende gemeinsame Programm.¹⁹ Die Behörden verschiedener Ebenen stellten 208 Anträge, 97 gingen aus Russland ein, 111 aus China. Die 104 größten Projekte sollten bis Ende 2016 umgesetzt werden.²⁰ Tatsächlich gelang dies nur in 25 Fällen.²¹ Bei nur acht Projekten aus Russland konnten Investitionen aus China eingeworben werden, nur ein chinesisches Projekt erhielt Investitionen aus Russland.²²

Mit anderen Worten: Weniger als zehn Prozent der russländischen und weniger als ein Prozent der chinesischen Projekte waren für Investoren aus dem Nachbarland interessant. Zwar sind Investitionen in diesen grenznahen Regionen aufgrund hoher Infrastrukturkosten und großer Entfernungen grundsätzlich nicht sehr attraktiv. Gleichwohl kann man davon ausgehen, dass die Projekte vor allem innerstaatliche Bedeutung hatten.

Ein positives Resultat des Kooperationsprogramms war die Ausweitung der rechtlichen Grundlagen und die Schaffung von Institutionen für die Zusammenarbeit in den Grenzregionen. Ab 2013 nahm sowohl die Anzahl der Dokumente als auch die der Maßnahmen zu. Das hängt möglicherweise damit zusammen, dass im Jahr 2013 Xi Jinping das Amt des Staatspräsidenten von Hu Jintao übernahm und in Russland Aleskandr Galuška an die Spitze des Ministeriums für die Entwicklung des Fernen Ostens trat. Im selben Jahr wurde auch der Rat für Kooperation zwischen den Regionen des Fernen Ostens und dem

¹⁶ Ergänzende Verordnungen zur weiteren Entwicklung des Außenhandels Nr. 844 vom 16.11.1998. Handelsministerium der VR China. 16.11.1998, <www.china.com.cn/chinese/zhuanti/xjbjmy/656387.htm>.

¹⁷ Programma sotrudničestva meždu regionami Dal’nego Vostoka i Vostočnoj Sibiri Rossijskoj Federacii i Severo-Vostoka Kitajskoj Narodnoj Respubliki (2009–2018 gody). Russländisches Ministerium für wirtschaftliche Entwicklung, 23.9.2009, <<http://economy.gov.ru/minec/main>>.

¹⁸ Soglašenje meždu Federal’nym agentstvom po obustrojstvu gosudarstvennoj granicy Rossijskoj Federacii i glavnym tamožennym upravleniem Kitajskoj Narodnoj Respubliki o sotrudničestve v sfere razvitija punktov propuska čerez rossijsko-kitajskuju gosudarstvennuju granicu, <<http://docs.cntd.ru/document/902289639>>.

¹⁹ Programma sotrudničestva meždu regionami Dal’nego Vostoka i Vostočnoj Sibiri Rossijskoj Federacii i Severo-Vostoka Kitajskoj Narodnoj Respubliki (2009–2018 gody). Russländisches Ministerium für wirtschaftliche Entwicklung, 23.9.2009, <<http://economy.gov.ru/minec/main>>.

²⁰ I. Zuenko: Rossijsko-Kitajskij Koordinacionnyj sovet po mežregional’nomu i prigraničnomu sotrudničestvu. Carnegie-Zentrum Moskvu. 2018, <<https://carnegie.ru/commentary/77081>>.

²¹ Fèn Šaolěj, Cuj Chèn: Razvitie Dal’nego Vostoka i kitajsko-rossijskie otnošenija: novoe videenie i novye podchody. Rossija v global’noj politike. Globalaffairs, 30.9.2019.

²² K.G. Muratšina: Programma sotrudničestva regionov Dal’nego Vostoka i Vostočnoj Sibiri RF i Severo-Vostoka KNR na 2009–2018 gg. v rossijsko-kitajskom transgraničnom vzaimodejstvii: značenie, evoljucija, riski. Vestnik Tomskogo gosudarstvennogo universiteta, 417/2017, S. 110ff.

chinesischen Nordosten eingerichtet. Im Jahr darauf fand erstmals eine russländisch-chinesische „EXPO“ statt.²³ Im April 2016 unterzeichneten vier Banken und ein Fonds aus Russland sowie fünf chinesische Banken ein Rahmenabkommen über finanzielle Zusammenarbeit bei der Entwicklung Sibiriens und des Fernen Ostens.²⁴ 2017 folgte eine Vereinbarung über die Einrichtung eines Zentrums zur Gewinnung und Unterstützung chinesischer Investoren im Föderationskreis Ferner Osten.²⁵

Die Stärkung der Institutionen ermöglichte es 2018, ein neues Entwicklungsprogramm für die russländisch-chinesische Kooperation bei Handel, Wirtschaft und Investitionen im Fernen Osten der Russländischen Föderation zu verabschieden. Es ist weniger ambitioniert als das Vorgängerprogramm und gilt für den Zeitraum von 2018 bis 2022.²⁶ Neben Infrastrukturmaßnahmen soll auch der Tourismus auf der Amur-Insel Bol'soj-Ussurijskij westlich von Chabarovsk entwickelt und auf der vor Vladivostok im Pazifischen Ozean gelegenen Insel Russkij ein wissenschaftlich-technisches Cluster errichtet werden. Hierzu wurde eine gemeinsame Regierungskommission für Kooperation und Entwicklung des Fernen Ostens sowie der Baikalsee-Region und des Nordostens der VR China gegründet. Auch regelmäßige Veranstaltungen wie das Östliche Wirtschaftsforum, die russländisch-chinesische EXPO und ein Tag der chinesischen Investoren im Fernen Osten dienen diesem Ziel.

Mit der Erweiterung der rechtlichen Grundlagen ist die Voraussetzung für mehr grenznahe Kooperation geschaffen worden. Die zahllosen Rahmenvereinbarungen, die Übertragung bestehender Projekte in neue Abkommen nach der Methode Copy-Paste und die rein formale Erfüllung von Entwicklungsprogrammen untergraben jedoch das Vertrauen in die verkündeten Pläne und lassen den Eindruck entstehen, dass es Zusammenarbeit nur auf dem Papier gibt.²⁷ Vor allem institutionelle Probleme führen dazu, dass die Potenziale der Kooperation zwischen den grenznahen Regionen Russlands und Chinas in den Entwicklungsstrategien nicht genügend berücksichtigt werden. Projekte werden nicht aufeinander abgestimmt, viele sind erst gar nicht grenzüberschreitend angelegt. Eine entscheidende Ursache ist die Hyperzentralisierung: Regionalpolitik wird nicht in den Regionen, sondern in Peking und Moskau gemacht. In Russland hat die Zentralisierung mit der Verabschiedung des Gesetzes „Über die Koordination der internationalen und außenwirtschaftlichen Beziehungen der Subjekte der Russländischen Föderation“

²³ Podvedeny itogi učastija Ministerstva regional'nogo razvitija Rossijskoj Federacii v Pervom rossijsko-kitajskom ĖKSPO. Rossija i Kitaj. 14.7.2014.

²⁴ V 2016 godu sostojalsja Forum po sotrudničestvu i innovacijam Kitajsko-Rossijskogo Finansovogo al'jansa. Žěn'min' žibao. World.People.com, 8.4.2016.

²⁵ Podpisano soglašenje o sozdanii Centra privlečenija i podderžki kitajskich investorov v DFO. Ministerstvo RF po razvitiju Dal'nego Vostoka i Arktiki. 6.7.2017, <<https://minvr.ru/press-center/news/6245>>.

²⁶ Programma razvitija rossijsko-kitajskogo sotrudničestva v torgovo-ekonomičeskoj i investicionnoj sferach na Dal'nem Vostoke Rossijskoj Federacii na 2018–2024 gg. Handelsministerium der VR China. 19.11.2018. <<http://oys.mofcom.gov.cn/article/oyjjs/ztdy/202011/20201103015204.shtml>>.

²⁷ Zheng Yunlong, Zhou Aimin, Liu Ying. Zhong e bianjing kou'an chengshi de chengshihua yu wenhua dingwei yanjiu. [Čžen Jun'lun, Čžou Ajmin', Lju In: Issledovanie urbanizacii i kul'turnogo pozicionirovanija gorodov na kitajsko-rossijskich pograničnych perechodach]. Bianjiang jingji yu wenhua, 6/2011, S. 8.

im Jahr 2015 sogar zugenommen.²⁸ Die Zentralisierung führt dazu, dass es vor Ort an Geld, an Informationen und an qualifizierten Fachkräften fehlt, insbesondere an solchen, die sowohl über Kenntnisse der Weltwirtschaft als auch über Regionalexpertise für Ostasien im Allgemeinen und China im Besonderen verfügen.²⁹

Der Einfluss lokaler Eliten

Die Zentralisierung der Regionalpolitik erschwert es, die Interessen aller beteiligten nichtstaatlichen Akteure zu berücksichtigen. Ob grenznahe Kooperation zwischen Russland und China gelingt, hängt jedoch oft maßgeblich von einflussreichen örtlichen Unternehmern ab. Steht ein Projekt deren Interessen entgegen, wird es auf unabsehbare Zeit hinausgeschoben. Ein Beispiel war der Bau der ersten Autobahnbrücke zwischen Russland und China, die nahe Blagoveščensk und Heihe über den Amur führt.

Bereits in den 1960er Jahren hatte es die Idee zum Bau einer solchen Brücke gegeben. Doch der Erste Sekretär der KPdSU im Gebiet Amur und Vorsitzende des ZK im Gebiet Novosibirsk Stepan Avramenko brachte den Generalsekretär der KPdSU Leonid Brežnev von dem Plan ab, indem er auf eine angebliche Bedrohung durch China verwies. In den 1980er Jahren verbesserten sich die Beziehungen zu China und das Thema kam erneut auf die Tagesordnung; es wurde jedoch vom elften (1980–1985) in den zwölften Fünfjahresplan (1985–1990) verschoben und auch in diesem nicht umgesetzt. In den 1990er Jahren wollte der Gouverneur des Gebiets Amur, Al'bert Krivičenko, die Brücke errichten lassen. Nun widersetzte sich der Rat der Volksdeputierten und später das Parlament des Gebiets. Zwischen 1995 und 2004 wurde sowohl eine technische Dokumentation als auch eine Wirtschaftlichkeitsbetrachtung erstellt. Um das Jahr 2005 war beides fertig, die Medien beider Länder berichteten ausführlich über den geplanten Bau und China fing an, Zufahrtswege zu der künftigen Brücke zu errichten. Zur selben Zeit besuchte Russlands Minister für wirtschaftliche Entwicklung German Gref das Gebiet Amur. Doch er reiste nicht nach China und äußerte sich ablehnend zu dem Projekt. Dieses bringe, so Gref, keinerlei Vorteile für Russland.³⁰

Im Jahr 2009 wurde die Errichtung einer Brücke über den Amur in das Kooperationsprogramm aufgenommen. Es dauert aber bis 2013, bis es erstmals auf Regierungsebene erörtert wurde. Erst Igor' Gorevoj, Minister für außenwirtschaftliche Beziehungen, Tourismus und Privatwirtschaft im Gebiet Amur sowie seine Kabinettskollegin Marina Ddjuško, Ministerin für Wirtschaftsentwicklung, brachten wieder Bewegung in die Sache. Sie erreichten, dass eine Arbeitsgruppe eingerichtet und ein Finanzierungsplan erstellt wurde. Nach schwierigen Verhandlungen mit dem Gouverneur der Provinz Heilongjiang,

²⁸ „O koordinacii meždunarodnyh i vnešneëkonomičeskich svjazej sub'ektov Rossijskoj Federacii“, 4.1.1999 Nr. 4-ФЗ <www.kremlin.ru/acts/bank/13347>.

²⁹ Redakcija žurnala Problemy Dal'nego Vostoka. Kruglyj stol „Kitaevedenie sovremennoj Rossii: problemy i perspektivy razvitija“. Problemy Dal'nego Vostoka, 1/2022, S. 7ff. – Yang Wenlan. Zhong e meng bianjing sanjiao qu jingmao hezuo fanglüe. [Jan Venlan: Strategija èkonomičeskogo i torgovogo sotrudničstva v pograničnom treugol'nike Kitaj-Rossija-Mongolija]. Kaifang daobao, 1/2016, S. 58.

³⁰ Dolgaja doroga v Kitaj: kto mešal i kak postroili pervyj avtomobil'nyj most meždu Rossiej i KNR. Amurskaja Pravda, 28.11.2019. – Stroiteli pristupili k sborke konstrukcii transgraničnogo mosta čerez Amur. Port Amur, 2.3.2018.

Lu Chao, über die Finanzierung des Projekts sowie über die Frage, aus welchem Land die beim Bau der Brücke eingesetzten Arbeitskräfte kommen sollen, wurde schließlich eine Vereinbarung über die Vergabe einer Konzession geschlossen. Die Arbeiten begannen 2016 und zogen sich fast fünf Jahre lang hin.³¹ Im Juni 2022 wurde die Brücke für den LKW-Verkehr geöffnet, seit Januar 2023 ist sie rund um die Uhr befahrbar. Von der Aufnahme des Projekts in das Kooperationsprogramm bis zur Fertigstellung der Brücke vergingen somit dreizehn Jahre.

Allerdings war in der Wirtschaftlichkeitsbetrachtung von rund 600 LKW pro Tag die Rede. Bislang wird die Brücke jedoch nur von 160–190 Lastern am Tag genutzt. Auch verbindet die Brücke nicht die gegenüberliegenden Zentren von Blagoveščensk und Heihe, sondern führt weit außerhalb über den Amur. Eine Verbindung für den privaten und öffentlichen Personenverkehr war gar nicht Ziel des Projekts. So gibt es nun zwar eine Brücke, doch dem Zusammenwachsen der Städte auf beiden Seiten des Amurs dient sie nicht.

Ein wichtiger Grund waren die Interessen des Eigentümers des Flusshafens „Amurasso“, Vladimir Suškov, der bis zu seinem Tod im Jahr 2017 gemeinsam mit ihm nahestehenden regionalen Interessengruppen über viele Jahre den Bau der Brücke behindert hatte. Ohne Brückenverbindung hatte er mit seinem Fährbetrieb das Monopol für den Passagierverkehr und den grenzüberschreitenden Verkehr der Kleinhändler.³² Um den Bau hinauszuzögern, erwarb Suškov daher in einer frühen Bauphase eine Mehrheitsbeteiligung an der Baufirma und betrieb zudem jahrelang Lobbyarbeit auf regionaler und föderaler Ebene.



Autobahnbrücke Heihe-Blagoveščensk

³¹ Meždu Rossiej i Kitaem otkryli pervyj avtomobil'nyj most. Tass, 10.6.2022.

³² Most v Kitaj osložnil žizn' amurskim rečnikam. 2x2.ru. 1007.2019.

Die grenznahe Zusammenarbeit seit Februar 2022

Russland hat seit Februar 2022 die Neuausrichtung seiner außenwirtschaftlichen Beziehungen forciert. Im Jahr 2022 ist der Handel zwischen Russland und China um 29,3 Prozent auf 190,27 Milliarden US-Dollar gestiegen.³³ Im Zeitraum von Januar bis Mai 2023 lag die Zuwachsrate im Handel gegenüber dem gleichen Zeitraum des Vorjahrs bei 40,7 Prozent; in diesen fünf Monaten wurden Waren im Wert von 93,8 Milliarden US-Dollar gehandelt.³⁴

Der Besuch des Staatspräsidenten der VR China, Xi Jinping, in Russland im März 2023 ging nicht mit der Unterzeichnung bedeutender neuer Verträge einher. Er zeigt jedoch, dass China angesichts des scharfen Konflikts zwischen Russland und dem Westen bereit ist, die Zusammenarbeit mit Russland auszuweiten. Aus einigen politischen Erklärungen, die bei dem Treffen beschlossen wurden – insbesondere aus der Gemeinsamen Erklärung zum Plan für eine Entwicklung der Schlüsselbereiche der wirtschaftlichen Zusammenarbeit zwischen Russland und China bis 2030 – geht hervor, dass die beiden Staaten eine Integration in den Bereichen Logistik und Energie sowie eine politische Kooperation in der Finanzwirtschaft und im produzierenden Gewerbe (einschließlich einer Anpassung von Industriestandards) anstreben.³⁵ Die grenznahe Zusammenarbeit wird in der genannten Erklärung einmalig am Ende des Textes unter den vorrangigen Kooperationszielen genannt.

Ein entscheidendes Hemmnis für die Ausweitung der Kooperation ist die Überlastung der bestehenden Transportinfrastruktur im Osten Russlands. Insbesondere die Schienenwege sowie die Pipelineverbindungen müssen ausgebaut werden. Hinzu kommt, dass es nur wenige Grenzübergänge gibt, die zudem schlecht ausgestattet sind.

Im März 2023 hatten Speditionsunternehmen bei den Russländischen Eisenbahnen für das Eisenbahnnetz im Fernen Osten, das sogenannte „Östliche Polygon“ (Transsibirische Eisenbahn und Baikal-Amur-Eisenbahn), Frachttransporte in einem Umfang gebucht, der die Kapazität des Netzes um 50 Prozent übersteigt.³⁶ Im Jahr 2022 wurden über das „Östliche Polygon“ Güter im Umfang von 148,8 Millionen Tonnen befördert. Zum Ende des Jahres konnte die Kapazität auf 158 Millionen Tonnen erweitert werden.³⁷ Moskau hatte bereits vor Februar 2022 den Ausbau des „Östlichen Polygons“ beschlossen. Die Kapazität soll bis 2024 auf 180 Millionen Tonnen³⁸ und bis 2030 auf 210 Millionen Tonnen erweitert werden.³⁹

³³ Tovaroorobot Rossii i Kitaja v 2022 godu vyros na 29,3 %. Tass, 13.1.2023.

³⁴ V Kitae zajavili o roste tovaroorobota s Rossiej v ètom godu. Ria.ru, 7.6.2023.

³⁵ Sovmestnoe zajavlenie Prezidenta Rossijskoj Federacii i Predsedatelja Kitajskoj Narodnoj Respubliki o plane razvitija ključevych napravlenij rossijsko-kitajskogo èkonomičeskogo sotrudničestva do 2030 goda. 21.3.2023, <www.kremlin.ru/supplement/5919>.

³⁶ Količestvo zajavlennych gruzov na Vostočnom poligone v 1,5 raza prevyšajet propusknuju sposobnost' železnych dorog–èkspert. Port News, 31.5.2023.

³⁷ Provoznaja sposobnost' Vostočnogo poligona po itogam 2022 goda dostigla 158 mln tonn. Tass, 9.1.2023.

³⁸ Propusknaja sposobnost' Vostočnogo poligona možet vyrasti do 180 mln tonn v 2024 godu. Gazeta.ru, 23.5.2023.

³⁹ Ob'em gruzoperevozok po Vostočnomu poligону v janvare-avguste vyros na 2,2 mln tonn. RŽD, 16.9.2022.

Im Jahr 2022 begann Russland auch mit dem Bau der Pipeline *Kraft Sibiriens 3*.⁴⁰ Sie soll jährlich 10 Milliarden Kubikmeter Gas nach China befördern und die bereits in Betrieb befindliche Pipeline *Kraft Sibiriens 1* ergänzen, deren Kapazität 38 Mrd. Kubikmeter pro Jahr beträgt. Über den Vertrag zum Bau der Pipeline *Kraft Sibiriens 2* die mit 50 Milliarden Kubikmeter pro Jahr die höchste Kapazität haben soll, wird noch verhandelt. Gleichzeitig wurden die Arbeiten zur Erweiterung der Kapazität der Häfen im Fernen Osten beschleunigt. Bestehende Häfen sollen erweitert werden und neue hinzukommen. Gegenwärtig können Güter in einem Umfang von rund 300 Millionen Tonnen pro Jahr umgeschlagen werden, in den nächsten Jahren soll die Kapazität um 117 Millionen Tonnen erhöht werden.⁴¹

Der Ferne Osten soll mit seinen Häfen, Eisenbahnstrecken, Fernstraßen und Pipelines Sankt Petersburg als wichtigstes „Fenster zur Welt“ für Russlands Wirtschaft ablösen. Wenn Moskau seinen außenpolitischen Kurs beibehält, ist im laufenden Jahrzehnt ein ständiger Zuwachs von Investitionen und Arbeitsplätzen in der Region zu erwarten. Damit wächst die regionale Volkswirtschaft, deren geringes Volumen bislang ein zentrales Hindernis für die Entwicklung der Kooperation in den grenznahen Regionen Russlands und Chinas war.

Bereits im Jahr 2022 lagen die gewichteten Investitionen im Fernen Osten über dem landesweiten Durchschnitt. Vor allem in die Förderung von Bodenschätzen sowie in die Bereiche Logistik und Chemie sowie in die Lebensmittelindustrie floss Kapital.⁴²

Eine von der Handelskammer der Provinz Heilongjiang kürzlich veröffentlichte Liste der Investitionsvorhaben in den grenznahen Regionen Russlands weist 64 Projekte aus. Die potentiellen Gesamtinvestitionen bewegen sich im Bereich von 12 bis 39 Milliarden Yuan. Der größte Posten – zwischen 7 und 35 Milliarden Yuan – entfällt auf das „Projekt zur Investition in staatliche Projekte der russländischen Regierung“. Der Umfang der übrigen geplanten chinesischen Investitionen liegt im Mittel bei zehn Millionen Yuan. Im Text des Dokuments wird auch die versuchsweise Einführung politischer Sonderkonditionen zur Förderung von Investitionen in der Pilot-Freihandelszone Heihe Area of China (Heilongjiang) erwähnt.

Schaut man nur auf die Anzahl der Projekte und nicht auf die veranschlagte Investitionssumme, so sind die Sektoren Landwirtschaft, Maschinenbau, Lebensmittelindustrie bevorzugte Bereiche. Kapital soll auch in die Errichtung von Lagerhallen in Grenznähe sowie in die Infrastruktur für grenzüberschreitende Gewerbe- und Industrieparks fließen. Weitere Schwerpunkte sind das Holzverarbeitende Gewerbe, Erdgasverflüssigungsanlagen, die Produktion von Spezialglas, Verbundstoffen, Kunststoffen, Fernsehgeräten, energiesparenden Baustoffen, Bauausrüstung, sowie die Fischereiwirtschaft, das Speditionswesen, die Kooperation im Gesundheitswesen sowie juristische Dienstleistungen im bilateralen Handel. Die meisten Projekte werden nicht näher beschrieben. Bei der genannten Investitionssumme handelt es sich um eine Schätzung; es gibt keine Gewähr, dass alle oder auch nur einige Vorhaben tatsächlich realisiert werden. Eingehender beschrieben wird nur ein „Investitionsprojekt zur Förderung des Kohleabbaus über die

⁴⁰ Rossijska načala stroitel'stvo vtorogo gazoprovoda v Kitaj. Rossijskaja gazeta, 26.7.2022.

⁴¹ Moščnost' portov Dal'nevostočnogo bassejna planirujut uveličit' na 117 mln tonn. Tass, 15.8.2022.

⁴² G.A. Chmeleva: Sovremennoe sostojanie i riski razvitija prigraničnych geostrategičeskich, in: Vestnik evrazijskoj nauki, 1/2023.

chinesisch-russländische Transportbrücke Tongjiang“. Diese Eisenbahnbrücke, die erste zwischen China und Russland überhaupt, führt 100 Kilometer südlich von Birobidžan von Nižneleninskoe über den Amur nach Tongjiang, sie wurde im Oktober 2022 eröffnet. Das Dokument lässt den Schluss zu, dass China weiter zielstrebig die Lücken schließt, die durch den Rückzug westlicher Unternehmen aus Russland entstanden sind.



Eisenbahnbrücke Nižneleninskoe–Tongjiang über den Amur

Fazit

Die Zusammenarbeit zwischen den Regionen entlang der chinesisch-russländischen Grenze ist seit jeher deutlich schwächer als die generelle Kooperation zwischen den beiden Staaten. Sie wurde stets dadurch gehemmt, dass die regionalen Volkswirtschaften auf der russländischen Seite so klein sind und die Infrastruktur wenig entwickelt ist.

Moskau wies den Regionen nicht ausreichend Fördergelder zu, die extreme Zentralisierung stand der Entwicklung regionaler Expertise im Weg. Statt klare Schritte zu unternehmen, wurden nur unverbindliche Rahmenabkommen zur Kooperation zwischen den grenznahen Gebieten geschlossen. Auch widersetzten sich oft lokale Eliten mit Sonderinteressen einer Zusammenarbeit mit den chinesischen Regionen. Entsprechend blieb das im Jahr 2009 verabschiedete Programm für die Kooperation zwischen den Regionen in Russlands Fernem Osten sowie in Ostsibirien und den Regionen im Nordosten Chinas auf dem Papier. Die meisten Projekte wurden verschleppt.⁴³

Im Jahr 2022 hat sich allerdings die Welt geändert. Die westlichen Sanktionen und der Rückzug westlicher Unternehmen haben etablierte Lieferketten zerstört. Russlands Handel mit China ist bereits deutlich gewachsen. Das Interesse an Zusammenarbeit in den Grenzregionen wächst. Jeder in Moskau ist sich nun im Klaren, dass die Transportinfrastruktur im Fernen Osten ausgebaut werden muss: es bedarf neuer Eisenbahnstrecken, neuer Straßen, neuer See- und Flusshäfen und neuer Pipelines. Auch die Infrastruktur an den Grenzübergängen muss modernisiert werden, neue Grenzübergänge müssen eröffnet werden. Es handelt sich um eine riesige Aufgabe, für die es erheblichen Investitionskapitals bedarf, über das nur der Staat verfügt. Gelingt die Koordination zwischen Behörden, Staatsunternehmen und Privatwirtschaft, kann die Rückständigkeit der Regionen an der chinesischen Grenze überwunden werden, und diese können sich zu Russlands Tor nach Osten entwickeln.

Aus dem Russischen von Volker Weichsel, Berlin

Schlagwörter:

Russland, China, Ferner Osten, grenznahe Kooperation, Heilongjiang, Amur

⁴³ M.V. Aleksandrova: Rossijsko-kitajskoe mežregional'noe sotrudničestvo, in: A.O. Vinogradov, A.S. Isaev, E.I. Safronova, M.V. Aleksandrova (Hg.): Rossija-Kitaj: šansy i vyzovy otnošenij „Novoj èpochi“. Moskva 2020. S. 217.