

Klein, Margarete; Westphal, Kirsten

**Research Report**

## Russlands Wende nach China

SWP-Aktuell, No. 78/2015

**Provided in Cooperation with:**

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

*Suggested Citation:* Klein, Margarete; Westphal, Kirsten (2015) : Russlands Wende nach China, SWP-Aktuell, No. 78/2015, Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP), Berlin

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/255324>

**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.*

## Russlands Wende nach China

Margarete Klein / Kirsten Westphal

Seitdem sich die Beziehungen zum Westen im Zuge der Krise um die Ukraine massiv verschlechtert haben, orientiert sich Russland verstärkt Richtung China. Diese Annäherung ist vor allem in den strategischen Bereichen Militär- und Energiekooperation zu beobachten. Auch wenn die unmittelbaren Auswirkungen auf Deutschland und die EU begrenzt sind, hat die Dynamik im Verhältnis der beiden großen Nachbarn im Osten globale und ordnungspolitische Relevanz. Deswegen darf ihre langfristige Tragweite nicht unterschätzt werden. Deutschland und die EU sollten diese sich abzeichnenden tektonischen Verschiebungen mit Hilfe inklusiver und multilateraler Kooperations- und Dialogansätze im euro-asiatischen Raum austarieren. Als Leitlinien für eine regionale und globale Zusammenarbeit müssten wirtschaftlicher Austausch, der Ausbau von Infrastruktur und die Bearbeitung globaler Probleme dienen.

Bereits seit Ende des Kalten Krieges hat Moskau seine Beziehungen zu China sukzessive ausgebaut – von der »konstruktiven Partnerschaft« (1994) über die »Partnerschaft der strategischen Koordination« (1996) bis hin zur »umfassenden, sich vertiefenden strategischen Partnerschaft« (2010). Stand in den 1960er bis 1980er Jahren zunächst die Überwindung bilateraler Spannungen im Vordergrund, kooperieren beide Länder seit Mitte der 1990er Jahre dort, wo gemeinsame Interessen bestehen. Diese reichen von der Ablehnung einer als amerikanisch dominiert empfundenen Weltordnung und »farbiger Revolutionen« über den Wunsch nach politischer Stabilität in der gemeinsamen Nachbarschaft Zentralasien bis hin zur Ausweitung bilateraler Wirtschaftsbeziehungen. Dass Asien

an Bedeutung für Russland gewinnt, spiegelt sich auch im Außenhandel wider: Seit 2008 importiert Russland mehr Güter aus China als aus Deutschland, bei den Exporten liegen beide Länder in wechselnder Folge auf Platz 1 oder 2. Strategischen Charakter besitzt vor allem die Zusammenarbeit bei Militär und Energie. Chinas Aufstieg, der amerikanische »pivot to Asia« und Moskaus Bestreben, in Ostasien wieder eine größere Rolle zu spielen, gaben der russischen »povorot na vostok« (Wende nach Osten) und der Chinapolitik seit Ende der 2000er Jahre einen weiteren Schub. Aber erst seit sich die Beziehungen zum Westen im Zuge der Krise um die Ukraine massiv verschlechtert haben, wird im russischen politischen Diskurs die Annäherung an Peking nicht mehr nur als Ergänzung zur Westpolitik

dargestellt, sondern als langfristige Umorientierung und Abkehr vom Westen.

### **Sicherheits- und Militärpolitik**

Im sicherheitspolitischen Bereich verfolgte Moskau bislang eine Doppelstrategie gegenüber China. Deren *ersten Pfeiler* bilden Anbindungsmechanismen wie militärisch-politischer Dialog, russisch-chinesische Übungen und Rüstungskooperation. Auf diese Weise sollen Vertrauen und Transparenz untereinander erhöht sowie eine gemeinsame Abwehr von Gefahren erleichtert werden. Von außen bedroht sehen sich beide Länder durch Spillover-Effekte aus der Nachbarschaft Zentralasien, etwa Islamismus, Terrorismus und Drogenschmuggel, aber auch durch die überlegenen militärischen Fähigkeiten der USA. Im Inneren hegen die Führungen in Peking und Moskau Besorgnis wegen »farbiger Revolutionen«, die beide Seiten als vom Westen geschürte Aufstände mit dem Ziel des Regimewechsels wahrnehmen. Gemeinsame Militärübungen nutzt darüber hinaus vor allem die russische Führung zur Machtdemonstration gegenüber NATO und USA.

Zudem sorgt sich Moskau wegen des Aufstiegs und der langfristigen Absichten Chinas, auch wenn dies aus politischer Rücksichtnahme auf den »strategischen Partner« in keinem offiziellen Dokument auftaucht. Seit Ende des Kalten Krieges hat sich das Machtverhältnis zwischen China und Russland in vielen Bereichen zu dessen Ungunsten umgekehrt. Das chinesische Bruttoinlandsprodukt zum Beispiel ist heute mehr als viermal so hoch wie das russische. Im militärischen Bereich kann sich Russland zwar weiterhin auf seinen Vorsprung bei Nuklearwaffen verlassen, doch bei den konventionellen Streitkräften ist China Russland in vielerlei Hinsicht bereits quantitativ und qualitativ überlegen. So verfügte die chinesische Volksbefreiungsarmee 2014 über mehr als dreimal so viele Soldaten und deutlich mehr Panzer und Kampfflugzeuge als die russischen Streitkräfte. Pekings Verteidigungsetat lag

mit 129 Mrd. US-Dollar 2014 fast doppelt so hoch wie das russische Pendant (70 Mrd. US-Dollar).

Zwar ist sich die Führung in Moskau bewusst, dass Chinas militärischer Aufwuchs nicht vorrangig gegen Russland, sondern gegen die USA gerichtet ist und den chinesischen Führungsanspruch in Ostasien untermauern soll. Das wachsende militärische Ungleichgewicht birgt aber die Gefahr, dass Peking in Konflikten mit Moskau künftig fordernder auftreten könnte. Dies betrifft beispielsweise den Zugang zu Rohstoffen im russischen Osten oder in der Arktis. Aus diesem Grund setzt Moskau auch auf indirekte Gegenmachtbildung, die den *zweiten Pfeiler* seiner Doppelstrategie bildet. Dazu gehört, dass Russland seine Verteidigungsfähigkeit gegenüber China aufrechterhält, so durch die Modernisierung seines Nukleararsenals oder den Ausbau der strategischen Luftverteidigung im Osten des Landes. Darüber hinaus versucht Russland China auf zweierlei Weise einzuhegen. Einerseits liefert es moderne Waffen an Länder, die mit China rivalisieren oder in Territorialkonflikte verstrickt sind, wie Indien und Vietnam. Andererseits vermeidet es, China mit den neuesten russischen Rüstungsgütern auszustatten.

Seit Ausbruch der Krise um die Ukraine baut Moskau einseitig den Kooperationspfeiler seiner Doppelstrategie aus. Dies lässt sich vor allem daran ablesen, dass Zahl, Reichweite und Intensität der gemeinsamen Manöver erhöht wurden. Beschränkten sich die russisch-chinesischen Militärübungen lange Zeit auf die Grenzregion und die gemeinsame Nachbarschaft Zentralasien, probten die Marinen beider Länder im Jahr 2015 erstmals im Mittelmeer (Mai) und im Japanischen Meer (August). Das Aufgabenspektrum der Übungen wurde ebenfalls ausgeweitet – von der Terror-, Aufstands- und Pirateriebekämpfung über die Abwehr feindlicher Angriffe bis hin zu Offensivaktionen. Im August 2015 etwa versuchten sich russische und chinesische Marinesoldaten zum ersten Mal vereint an einer amphibischen Landung. Auch der Grad der Inter-

operabilität steigt. Verliehen russisch-chinesische Übungen bisher eher als parallele Manöver der beiden Streitkräfte, trainierten russische und chinesische Soldaten 2014 neuerdings in gemischten Gruppen und unter einem gemeinsamen Kommando. Gewiss sind Moskau und Peking noch weit davon entfernt, eine größere integrierte Operation durchführen zu können. Dennoch erhöhen sie ihre Fähigkeit zu vereintem militärischem Vorgehen in lokalen und regionalen Konflikten, insbesondere in der Nachbarschaft Zentralasien.

Auch in andere Sicherheitsbereiche dehnten beide Seiten ihre Zusammenarbeit aus. Von besonderer Bedeutung ist dabei ein Rahmenabkommen zur Kooperation bei Fragen internationaler Informationssicherheit, das Moskau und Peking am 30. April 2015 unterzeichneten. Darin verpflichteten sich beide Seiten, keine Cyberangriffe gegeneinander zu führen und miteinander gegen »Technologien« vorzugehen, die die »Sicherheit und Stabilität« des Staates gefährden oder auf die »Destabilisierung der sozio-ökonomischen Lage« im Inneren gerichtet sind. Damit verstärken beide Seiten ihre Koordination – sowohl bei der Abwehr von Cyberattacken durch Drittstaaten als auch hinsichtlich der staatlichen Kontrolle des Internets und damit der Verhinderung »farbiger Revolutionen«.

Während Moskau seine sicherheitspolitische Kooperation mit Peking substantiell ausbaut, fällt es ihm jedoch zunehmend schwer, den Absicherungspfeiler seiner Doppelstrategie im bisherigen Umfang aufrechtzuerhalten. Zwar kann sich Moskau weiterhin auf seine nukleare Abschreckungsfähigkeit verlassen und setzt die Rüstungskooperation mit Vietnam und Indien fort. Bei den Waffenlieferungen an China allerdings musste Russland seine bisherige Zurückhaltung aufgeben. Obwohl es seit den 1990er Jahren Chinas wichtigster Waffenlieferant ist, hat es sich aufgrund von Sicherheitsbedenken und teils aus Furcht vor Produktpiraterie in der Vergangenheit geweigert, modernste Waffen nach China zu exportieren. Ende 2014 aber

wurde laut Presseberichten ein Vertrag über den Verkauf von S-400-Luftabwehr-raketensystemen geschlossen. Über die Lieferung des neuesten Kampfflugzeugs Su-35 wird noch verhandelt.

Der Export dieser Waffensysteme ist für Russland nicht nur militärisch, sondern auch politisch heikel. Denn die S-400 mit ihrer Reichweite von 400 km wird es China erleichtern, in den Luftraum über den Senkaku/Diaoyu-Inseln einzugreifen, die zwischen Japan und China umstritten sind. Indem Moskau die chinesischen Machtprojektionsfähigkeiten stärkt, unterminiert es seine bisherige neutrale Position in den Territorialkonflikten im Süd- und Ostchinesischen Meer. Dass Moskau seine Neutralität stillschweigend aufgibt und chinesisches Hegemonialstreben unterstützt, zeigt sich auch daran, dass die russische Marine im August 2015 erstmals im Japanischen Meer ein gemeinsames Manöver mit China durchführte. Dies war bisher aus Rücksicht auf Tokio nicht in Frage gekommen. Infolge der jüngsten Rüstungsverkäufe und Manöver schrumpft Moskaus politischer Handlungsspielraum in Ostasien.

## Energie

Traditionell ist Europa der wichtigste Absatzmarkt für russisches Erdöl und Erdgas. Zwei Drittel des Öls und über die Hälfte des Gases gehen in die EU. Die Komplementarität zwischen ressourcenarmer Verbrauchsregion und energiereichem Förderland sowie die geographische Nähe beförderten den jahrzehntelangen Ausbau von Infrastruktur und Handel. Auch in der nächsten Dekade wird Europa der bedeutendste Exportmarkt bleiben.

Als sich im Gefolge der russisch-ukrainischen Gaskrisen 2006 und 2009 und der Implementierung des Dritten EU-Energie-Binnenmarktpaketes von 2009 die Beziehungen zur EU verschlechterten, drohte Moskau immer wieder damit, Erdgasausfuhren nach China umzuleiten. Seit 2014 beschleunigen auch geopolitische Motive die Energiekooperation mit China.

Dabei liefern die geoökonomischen Veränderungen allein schon Anlass genug für eine russische Diversifizierung in Richtung Asien. Denn die internationalen Energiemärkte sind von einem rapiden und tiefgreifenden Wandel geprägt. Die Nachfrage nach Öl und Gas wächst vor allem in der Asien-Pazifik-Region, während der Verbrauch in der EU stagniert oder gar sinkt. Als traditioneller Exporteur über Pipelines hat Russland den im letzten Jahrzehnt um mehr als ein Viertel gestiegenen Handel mit verflüssigtem Erdgas (Liquefied Natural Gas, LNG) fast verschlafen. Erst seit 2010 führt Russland, seines Zeichens größter Gasexporteur, vom Terminal Sachalin-2 gerade mal vier Prozent des gesamten weltweiten LNG-Aufkommens aus. Zudem steigt das Öl- und Gasangebot durch Fracking in den USA erheblich. Deshalb sieht sich Russland wachsender Konkurrenz auf den globalen Märkten ausgesetzt, aber auch in seinem angestammten pipelinegebundenen Markt Europa.

Aus diesen Gründen muss Russland seine Ausfuhren diversifizieren sowie Transportmöglichkeiten und Vertragsstrukturen flexibilisieren, um seine Marktposition als Exporteur zu verteidigen. Schon im Jahr 2010 formulierte Russland in seiner »Energiestrategie 2030« den Ausbau des Handels mit Asien als Ziel und konkretisierte dies Anfang 2014: Bis 2035 sollen die Öl- und Gasexporte nach Asien verdoppelt werden. Spät, aber vehement versucht Moskau beispielsweise, über ein seit 2013 mehrfach geändertes Steuersystem den »povorot na vostok« im Energiebereich voranzubringen. Für die russische Führung hat dies nicht nur große außenwirtschaftliche, sondern auch volkswirtschaftliche Bedeutung, denn das schon 2007 von der Regierung beschlossene »Gasprogramm für den Osten« sieht vor, den Gassektor im Osten Sibiriens und im Fernen Osten zu entwickeln. Aus ökonomischer Perspektive ergibt es daher Sinn, die Erdgasfelder wie die Infrastruktur sowohl für den Eigenbedarf als auch für den Export aufzubauen.

Die Wendung nach Asien folgt also einer ähnlichen Logik wie die enge Energiepartnerschaft zwischen Russland und Westeuropa in der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts: Das energiereiche Russland kooperiert mit dem energiehungrigen China. Allerdings zeitigen die Krisenerscheinungen in der russischen Wirtschaft, der gesunkene Ölpreis und die Sanktionen unerwünschte Wirkungen und erschweren den Ausbau der Infrastruktur sowie die Erschließung der Felder. So zielen die westlichen Sanktionen auf neuralgische Technologien, die unter anderem für eine erfolgreiche und schnelle Wende nach Osten benötigt werden: die Erschließung von Schieferöl- und Tight-Öl-Formationen sowie Tiefseeprojekten in der Arktis, aber auch vor der Insel Sachalin. Außerdem wird die Finanzierung über die internationalen Kapitalmärkte eingeschränkt. Da der Zugang zu den westlichen Finanzmärkten Sanktionen unterliegt, braucht Russland umso dringender Einnahmen in harter Währung. Die Situation der russischen Energieunternehmen wie Rosneft und Gazprom hängt ebenfalls von ihren Deviseneinnahmen und dem Verhältnis von Rubel- und Devisenausgaben ab.

Zwar wirkte die Krise um die Ukraine in den vergangenen Monaten wie ein Katalysator für verstärkte und beschleunigte russisch-chinesische Zusammenarbeit. Doch schrumpfen Russlands Mittel, die Wendung nach China umzusetzen und dabei seine strategischen Interessen zu wahren. Über die im Mai 2014 vertraglich beschlossene Gaspipeline »Power of Siberia« sollten ab Ende 2017 für 30 Jahre 38 Milliarden Kubikmeter Erdgas jährlich an den großen Nachbarn geliefert werden. Schon zum Zeitpunkt des Abschlusses galt als wahrscheinlich, dass sich das Projekt erst in der nächsten Dekade für Gazprom rechnen würde. Nun aber belasten die hohen Erschließungs- und Baukosten und die schwierige Gaspreisentwicklung den Konzern noch stärker als angenommen und das Projekt verzögert sich. Das kommt China wohl nicht ungelegen, da dort gesamtwirtschaftliche Strukturanpassungsprozesse an-

stehen, sich das Nachfragewachstum verlangsamt sowie Gasmarkt und Gaspreismechanismen reformiert werden. Unter diesen Rahmenbedingungen kann die »Westroute«, die sogenannte Altai-Pipeline mit einer vorgesehenen jährlichen Kapazität von zunächst 30 Milliarden Kubikmetern Erdgas, allenfalls als Zukunftsmusik gelten. Diese Situation stellt Gazprom vor ein Dilemma: Die Gasfelder im Osten sind noch in der Erschließung und es fehlen Verarbeitungsanlagen, um Gas in der geforderten trockenen Qualität über die »Power of Siberia« zu liefern. Gleichzeitig aber sieht sich der Konzern mit einem potentiellen Erdgasüberschuss im Westen Sibiriens konfrontiert. Dort hat das Unternehmen Felder für den europäischen Markt erschlossen, deren Gas nun nicht benötigt wird. So ergäbe die Westroute mehr Sinn für Gazprom, denn sie würde eine Flexibilisierung des Exports erlauben. Allerdings würde sie fernab der Verbrauchszentren in die Provinz Xinjiang münden und damit dort, wo auch die Pipeline aus Zentralasien ankommt. Die russisch-chinesischen Interessen sind also nur begrenzt vereinbar und von Asymmetrie gekennzeichnet.

In den russischen Ölsektor jedoch sind bereits verstärkt chinesische Langzeitinvestitionen geflossen und die Felder Sibiriens wurden an Chinas Markt angebunden. Noch 2002 hatte der inzwischen zerschlagene Energiekonzern JUKOS des Oligarchen Michail Chodorkowskij mit seinem Plan, eine Pipeline nach China zu bauen, Unmut im Moskauer Establishment erzeugt. Schon 2008 aber vereinbarten die russischen Staatskonzerne Rosneft und Transneft mit China die gemeinsame Finanzierung der Pipeline »Eastern Siberia Pacific Ocean« (ESPO) gegen die Lieferung von 15 Millionen Tonnen Erdöl jährlich über 20 Jahre. Die ersten Lieferungen nach Daqing in China erfolgten 2011. Die ESPO ist nun die längste Ölpipeline der Welt mit einer Kapazität von 1 Million Barrel täglich. Im russischen Skovorodino zweigt sie nach China und in einem zweiten Strang zum russischen Exporthafen Kozmino ab. Zwischen

2010 und 2014 haben sich die russischen Rohölexporte nach China auf fast 30 Millionen Tonnen weit mehr als verdoppelt. Chinas Anteil an Russlands Rohölausfuhr beträgt gut 13 Prozent.

Die Sanktionen gegen Russland eröffnen China neue Möglichkeiten, denn der Technologieimport aus dem Westen wird für Russland wegen der Genehmigungsprozesse langwieriger und komplizierter und vor allem die Refinanzierung der Projekte wird mühsamer. Angesichts der schwierigen Lage hat Russland vormals als strategisch und im nationalen Interesse stehend definierte Rohstoffvorkommen für chinesische Investoren geöffnet und setzt auf Importe strategischer Technologien aus China. So verkaufte Rosneft einen Anteil von zehn Prozent am Ölfeld Vankor, Hauptherkunftsquelle des über die ESPO-Pipeline transportierten Öls, an den staatlichen chinesischen Ölkonzern China National Petroleum Corporation (CNPC). Rosneft kooperiert mit dem chinesischen Erdgas- und Mineralölunternehmen Sinopec bei der Erschließung von Tight-Öl-Feldern in Ostsibirien, CNPC ist Partner beim Projekt zur Verflüssigung von Erdgas auf der russischen Halbinsel Jamal. Auch in anderen Bereichen des Energiesektors intensivieren Russland und China ihre Zusammenarbeit. Strategisch wichtig ist dabei vor allem die zivile Atomtechnologie. Beide Länder sind Konkurrenten, profitieren aber auch von Kooperation.

### **Symbolpolitik mit Substanz**

Russlands Hinwendung nach China ist mehr als bloße Symbolpolitik. Sie hat in den vergangenen Jahren in fast allen Bereichen deutlich an Substanz gewonnen.

China ist zu demjenigen Land außerhalb des postsowjetischen Raums avanciert, mit dem Russland die engsten militärischen Beziehungen pflegt. Durch intensivierte Übungsaktivitäten wird es beiden Seiten künftig leichter fallen, gerade in Zentralasien gemeinsam sicherheitspolitisch aktiv zu werden. Auch bei Cybersicherheit bauen Peking und Moskau ihre Koordination deut-

lich aus. Dennoch ist die westliche Sorge vor einer formalen russisch-chinesischen Militärallianz überzogen. Daran ist keine der beiden Seiten ernsthaft interessiert, denn sie würde die jeweilige politische Handlungsfreiheit einschränken.

Die Kooperation im Energiebereich wird derzeit ebenfalls ausgebaut. So können beide Seiten ihre Handelsbeziehungen diversifizieren und Russland kann Anteile im chinesischen Markt gewinnen.

Dennoch darf Russlands Annäherung an China nicht überbewertet werden. Die Kooperation hat ihre Grenzen und trotz verbesserter Beziehungen bestehen nach wie vor Konfliktfelder, die das Verhältnis in Zukunft belasten können. Hinzu kommt, dass sich die bilaterale Machtbalance seit Ende des Kalten Krieges in fast allen Parametern zu Ungunsten Moskaus verändert hat. Die russische Hoffnung, als umworbener »swing state« China und den Westen gegeneinander ausspielen zu können, hat sich schon vor der Krise um die Ukraine als viel zu optimistisch erwiesen. Nun verliert Russland auch noch die Fähigkeit, seine Interessen auf Augenhöhe mit China zu vertreten. Die Kosten der Annäherung an China sind daher für Russland beträchtlich. Kurzfristige Interessen an politischer Symbolik und handfeste wirtschaftliche Notwendigkeiten hebeln langfristige strategische Überlegungen aus. In der Folge wird Moskaus Handlungsspielraum kleiner.

Im asiatisch-pazifischen Raum verfolgte Moskau bislang die Strategie, seine politischen und wirtschaftlichen Beziehungen mit allen Ländern dort auszubauen. Die eigentlich als »povorot na vostok« geplante Wende hin zum gesamten Osten droht nun aber zu einer Hinwendung nach China zu schrumpfen. Zwar bemüht sich Russland weiterhin, beispielsweise die sicherheits- und energiepolitische Annäherung an Japan aufrechtzuerhalten. Wegen der japanischen Sanktionen sowie der intensivierten russisch-chinesischen Militärkooperation hat sich das Verhältnis zu Tokio jedoch merklich eingetrübt. Zudem schwinden mit den finanziellen Mitteln auch Russlands

Möglichkeiten, um etwa Infrastruktur für den Export in andere asiatische Märkte auszubauen.

Russlands Strategie, mit Hilfe der Verflüssigung von Erdgas und des Baus neuer Pipelines seine Exporte zu flexibilisieren, stößt in der Partnerschaft mit China an ihre Grenzen. Russland ist nun eng an einen einzigen Abnehmer gebunden, was seine Rolle als globaler Exporteur beeinträchtigt. Das Ziel etwa, den Preis für die Rohölsorte ESPO Blend als neuen Referenzpreis zu etablieren, wird unterlaufen, denn die Ausweitung der russischen ESPO-Ausfuhren nach Daqing entzieht dem Spotmarkt in Kozmino Mengen. China hat sich für 20 Jahre nicht nur Kontingente, sondern auch eine bestimmte Ölqualität gesichert.

Russland gehen zusehends die finanziellen Mittel aus, die es benötigt, um auf die geökonomischen Verschiebungen angemessen zu reagieren. Umso wichtiger wird für den Kreml die Symbolpolitik und jede Demonstration, dass Russland international nicht isoliert ist. Der Schwerpunkt hierbei liegt auf der Eurasischen Wirtschaftsunion (EAWU) und der Zusammenarbeit mit China. Auch die Kooperation der Schwellenländer (BRICS) wie beim Gipfel im russischen Ufa im Juni 2015 sowie die Shanghai Organisation für Zusammenarbeit (SCO) gewinnen in diesem Kontext an Bedeutung. Doch ist es China, das in diesen Formaten immer stärker die Agenda bestimmt. Dies zeigt sich beispielsweise daran, dass Russland im Rahmen der SCO in Ufa zugestimmt hat, die Integration der EAWU mit der chinesischen Seidenstraßeninitiative (»one belt, one road«, OBOR) anzustreben. Während des Pekinger Internationalen Wirtschaftsforums im September 2015 haben beide dieses Vorhaben konkretisiert, nämlich in einem Kooperationsabkommen und zusätzlichen Vereinbarungen im Kontext der Wirtschaftsallianz Seidenstraße.

## Auswirkungen auf die EU und Deutschland

Russland versucht in seinem Konflikt mit EU, NATO und USA die China-Karte auszuspielen. Die damit erzeugte Drohkulisse ist allerdings nicht recht glaubwürdig, denn schließlich sind Moskau und Peking weit davon entfernt, formal eine antiwestliche Allianz zu bilden. Dennoch zeichnen sich langfristig Folgen für die globale und regionale Ordnungspolitik und die Steuerung in wichtigen Politikfeldern ab.

Moskau und Peking teilen wesentliche Kritikpunkte an den westlich dominierten Governance-Strukturen und -Prinzipien und vereinen ihre Kräfte, um diese entweder in ihrem Sinne umzuwandeln oder durch alternative Foren wie BRICS zu schwächen. Dies kann die Fähigkeit des Westens verringern, die globale Agenda zu bestimmen und Problemdeutung in der internationalen Politik zu liefern.

Betroffen davon sind beispielsweise die Attraktivität und Legitimation politischer Systeme. So sind Russland und China bestrebt, eine enge Auslegung der humanitären Schutzverantwortung durchzusetzen und ihre Interpretation von »farbigen Revolutionen« als westliche Kriegsführung zu verbreiten. Zudem bauen beide Länder über die normative Ebene hinaus ihre Fähigkeit zur Abwehr »farbiger Revolutionen« aus, wie die Zusammenarbeit im Cyberbereich zeigt. Die Annäherung zwischen Russland und China besitzt also das Potential, autoritäre Systeme stärker abzusichern und das westliche Leitbild von der liberalen, rechtsstaatlichen Demokratie zu unterhöheln.

Diese Allianz kann auch die bestehende liberale Wirtschaftsordnung, die in hohem Maß auf freiem Handel, Investitionen und Zugang zu Ressourcen beruht, verändern, wenn wohl auch nicht vollständig ablösen. Immerhin profitieren Russland und China vom Funktionieren der Märkte. Allerdings könnten Knappheitssituationen dazu führen, dass beide nicht mehr nur auf Marktkräfte bauen, sondern die engen Verbindungen von Staatsfirmen entlang der Wertschöpfungskette instrumentalisieren. Beide

eint zudem der Wunsch, im internationalen Zahlungsverkehr die Dominanz westlicher Strukturen (etwa der Society for Worldwide Interbank Financial Telecommunication, SWIFT) und Währungen zu brechen. Beide Länder sind unzufrieden mit der institutionellen Architektur von Bretton Woods und den von der OECD beherrschten Institutionen. Deswegen haben sie unter anderem die Asiatische Infrastruktur-Investitionsbank und die Neue Entwicklungsbank (BRICS) mitbegründet.

Gleichzeitig arbeiten Russland und China an der Neustrukturierung von Wirtschaftsräumen. Beobachten lässt sich dies in den Gesprächen um den Abbau von Handelshemmnissen, aber vor allem beim Infrastrukturausbau. Die Verbindung von OBOR und Eurasischer Wirtschaftsunion sowie die Erweiterung der Shanghaier Organisation um Beobachter wie die Mongolei und den Iran schaffen neue Realitäten für westliche Steuerungsversuche. Dies stellt zum Beispiel die Zentralasien-Strategie der EU und die deutsche Rohstoffpartnerschaft mit der Mongolei vor neue Herausforderungen. Zudem beschneidet es Europas Ambitionen, seine Energiebezüge zu diversifizieren.

Die russisch-chinesische Annäherung hat auch Rückwirkungen auf die bilateralen Energiebeziehungen zwischen Russland und der EU. Zwar bleibt die EU kurz- und mittelfristig der wichtigste Markt für Russland, das zudem dringend die Einnahmen braucht, um die nach Asien gerichteten Projekte zu finanzieren. Langfristig aber sind Verschiebungen wahrscheinlich. Zum einen sind Folgen für Qualität und Mengen zu erwarten, da Russland künftig immer mehr hochwertiges, leichtes Rohöl aus Westsibirien in Richtung Asien lenkt, um die Vereinbarungen zu Mengen und Qualitätsstandards zu erfüllen. Zum anderen könnten sich strukturelle Veränderungen ergeben. Verlieren europäische Firmen hier in Konkurrenz zu chinesischen Konzernen an Zugang zum russischen Markt, schmälert dies ihre Marktmacht und Kapitalisierung. Auf die Dauer könnte das die Funktionsfähigkeit des freien Marktes empfind-



lich stören, vor allem wenn sich das Angebot weiter verengt. Zudem sind es westliche Firmen, welche über die produktionssteigernden Technologien verfügen, die notwendig sind, um Russlands Ölförderung auf hohem Niveau zu halten.

Auch die internationale Governance der Energiebeziehungen läuft Gefahr, über kurz oder lang in Mitleidenschaft gezogen zu werden. Bisher wird sie von den Organisationen und Mechanismen geprägt, die die OECD-Staaten nach 1973 und die G8-Staaten nach 2007 angestoßen haben. Dazu gehören die Internationale Energieagentur (IEA) mit ihren gemeinsamen Krisenmechanismen oder Transparenzinitiativen wie die Joint Organization Data Initiative (JODI) beim Internationalen Energieforum (IEF). Aufgrund der geopolitischen Verwerfungen stockt der Prozess der Assoziierung zur IEA, unter anderem Russlands und Chinas, der seit 2007 sukzessive vorangetrieben wurde.

## Fazit und Empfehlungen

Die Annäherung zwischen Russland und China ist eine Herausforderung für deutsche und europäische Politik. Die Zusammenarbeit ist substantieller geworden und könnte auf lange Sicht europäische Handlungsspielräume einengen und globale Rahmenbedingungen grundlegend verändern. Deutschland und Europa sollten dieser Entwicklung mehr Aufmerksamkeit schenken und sie in ihre strategischen Erwägungen einbeziehen.

Es liegt nicht im deutschen und europäischen Interesse, dass Russland als Juniorpartner einseitig die Position Chinas stärkt oder dass die Annäherung zwischen Peking und Moskau auf globaler und regionaler Ebene zu Lasten von Europas Handlungsmöglichkeiten geht. Deshalb wäre es ratsam, in Feldern gemeinsamen Interesses die pragmatische Kooperation mit Russland wieder zu fördern. Im Sinne einer »Kompartimentalisierung« ginge es darum, die negativen Spillover-Effekte der Krise um die Ukraine auf andere Regionen und die globale Ebene zu begrenzen. Es sollte aber

vermieden werden, die Forderungen aus dem Minsk-2-Abkommen aufzuweichen. Gemeinsame Interessen bestehen beispielsweise an einer Stabilisierung Afghanistans, in der Nichtverbreitungspolitik sowie bei der Bekämpfung von Islamismus und Terrorismus. Was Ostasien betrifft, wäre es sowohl im Sinne Russlands als auch der EU, etwa den nordkoreanischen Atomwaffenkonflikt und die Territorialstreitigkeiten im Ost- und Südchinesischen Meer friedlich beizulegen. Die EU sollte daher ihren politischen Dialog mit Russland zu Ostasien stärken.

Im euro-asiatischen Raum sollten jenen Staaten, die sich im Sog des russisch-chinesischen Tandems wiederfinden, Handlungsalternativen geboten werden. Die Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE) muss der Seidenstraßeninitiative Chinas eine eigene Initiative zur Konnektivität zur Seite stellen.

Die Energie- und Wirtschaftsbeziehungen im euro-asiatischen Raum sollten nicht weiter versicherlicht werden. Als Leitprinzipien sollten stattdessen Handel, Interdependenz und Ausbau von Infrastruktur dienen.

Bisher hat die EU-Kommission auf bilaterale Dialoge sowie die Energiegemeinschaft in der unmittelbaren Nachbarschaft gesetzt. Dieser Ansatz greift geographisch und inhaltlich zu kurz. Er sollte durch inklusive regionale Governance-Initiativen (etwa die OSZE, den Energiecharta-Prozess oder die UN-Kommission zur Wirtschaftsförderung in Europa, UNECE) flankiert werden, um miteinander vereinbarte Regeln zu entwickeln. Auf globaler Ebene schließlich gilt es, die Assoziierung wichtiger Länder mit der IEA intensiver zu betreiben, denn der Aufbau paralleler Institutionen konterkariert westliche Interessen.

© Stiftung Wissenschaft und Politik, 2015  
Alle Rechte vorbehalten

Das Aktuell gibt die Auffassung der Autorinnen wieder

**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