

Multilaterale Kooperation in Zentralasien

PERSPEKTIVEN DER SCHANGHAIER ORGANISATION FÜR ZUSAMMENARBEIT

Mit dem umfangreichen Abzug der ISAF-Truppen ab 2014 und der schrittweisen Übergabe militärischer Kompetenzen an die afghanischen Institutionen steht die Region Zentralasien in den kommenden Jahren vor immensen stabilitäts- und sicherheitspolitischen Herausforderungen. Umso wichtiger werden regionale Organisationen bei der Bewältigung grenzüberschreitender Probleme, wenn das westliche Bündnis seine Präsenz reduzieren wird. Die Ausweitung terroristischer und radikal islamistischer Gruppierungen sowie der florierende Drogenhandel gelten dabei als zentrale Gefahrenpotentiale für Sicherheit und Frieden. Zudem ist die Region von starken Interessengegensätzen und unterschiedlichen Dynamiken gekennzeichnet. Der wachsende wirtschaftliche Einfluss Chinas, die russischen Ansprüche als Regionalmacht und die zentralasiatischen Energieressourcen sind Determinanten, die die zwischenstaatlichen Entwicklungen in den kommenden Jahren bestimmen werden. Vor diesem Hintergrund wird die Bedeutung und Relevanz einer multilateralen Zusammenarbeit der regionalen Akteure zunehmen. Die *Schanghai Organisation für Zusammenarbeit* (SOZ) hat den Anspruch, hierzu aufgrund ihrer Beschaffenheit einen entscheidenden Beitrag zu leisten. So betonte der damalige chinesische Staatspräsident Hu Jintao auf dem vergangenen SOZ-Gipfeltreffen 2012 in Peking explizit den Anspruch, zukünftig als regionaler Sicherheitsakteur aufzutreten. „Wir werden weiter regionale Angelegenheiten selbst regeln, sie gegen Turbulenzen von außerhalb

schützen und eine größere Rolle in Afghanistans friedlichem Aufbau spielen.“¹

Der „Schanghai-Spirit“

Der Vorläufer der SOZ, die Gruppe der *Shanghai-Five*, wurde 1996 zunächst mit der Absicht gegründet, die nach dem Zerfall der Sowjetunion entstandenen Grenzstreitigkeiten zwischen Russland, der VR China und den nun unabhängigen zentralasiatischen Anrainerstaaten zu lösen sowie die Reduzierung der Streitkräfte in den Grenzgebieten gemeinsam zu gestalten. Insbesondere Peking hatte vor dem Hintergrund secessionistischer Bestrebungen im westlichen Xinjiang große Bedenken, inwieweit sich die innenpolitischen Entwicklungen der nun unabhängigen Republiken auf die Stabilität der gesamten Region auswirken werden.

Die Bedrohung durch den explosionsartigen Aufstieg des radikalen Islamismus und Extremismus wird vor dem Hintergrund des Afghanistan-Abzugs nicht an Relevanz einbüßen. Zudem war es vor allem ein Anliegen Russlands, den Vormarsch der NATO gen Osten genau so Einhalt zu bieten wie dem Interesse westlicher Staaten, zentral-

¹ Lorenz, Andreas: Gipfel in Peking: Die wachsende Macht der Shanghai Six, in: Spiegel Online (6. Juni 2012) - <http://www.spiegel.de/politik/ausland/gipfeltreffen-der-shanghai-kooperationsorganisation-in-pekking-a-837249.html> (Zugriff vom 24.04.2013)

Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.

ZENTRALASIEN

DR. THOMAS KUNZE

SEBASTIAN GRAF

24. April 2013

www.kas.de/zentralasien

www.kas.de

asiatische Rohstoffquellen unter Umgehung russischer Transitwege zu nutzen.

2001 erhielt die lose Staatengruppe ein institutionalisiertes Fundament und nannte sich fortan SOZ. Seitdem hat sich die Organisation nicht nur geografisch mit der Aufnahme neuer Mitglieder sondern auch inhaltlich erweitert. Formal steht ein breites Spektrum an Themenfeldern auf der Agenda, wobei der Fokus stets auf Stabilitäts- und sicherheitspolitischen Aspekten liegt. So ist die SOZ originär als ein flexibles und lediglich partiell kooperierendes intergouvernementales Netzwerk konstruiert. Das normative Gerüst, der *Shanghai Spirit*, basiert primär auf dem Prinzip der Nicht-Einmischung in interne Angelegenheiten, der Wahrung nationaler Interessen durch das Konsensprinzip und auf einem multilateralen Verständnis über gemeinsame Ideen, Prinzipien und Sichtweisen, innerhalb derer Kooperationen realisiert werden können. Dahingehend wurden Terrorismus, Separatismus und religiöser Extremismus als gemeinsam zu bekämpfende Bedrohungen benannt. Der russische Nordkaukasus, das westchinesische Xinjiang und das trinationale Fergana-Tal (Usbekistan, Kirgisistan, Tadschikistan) gelten diesbezüglich als die Krisenherde der jeweiligen Mitgliedstaaten.

Die Organisation hat ihren originären Gedanken, die Förderung von Vertrauen zwischen den Mitgliedsstaaten in militärischen Angelegenheiten, größtenteils in die Tat umsetzen können. Doch bleibt weiterhin offen, in welche Richtung sie sich zukünftig orientieren wird und welche Potentiale sie tatsächlich ausschöpfen kann, um als effektiver Sicherheitsakteur in der Region auftreten zu können.

Eurasische Luftschlösser...

Neben den dominierenden Akteuren Russland und China gehören Kasachstan, Kirgisistan, Tadschikistan und seit 2001 auch Usbekistan der SOZ als vollwertige Mitglieder an. Der Iran, Pakistan, Indien und die Mongolei sind offizielle Teilnehmer der Gipfeltreffen und besitzen Beobachterstatus.

Während des SOZ-Gipfel 2012 in Peking wurde zudem Afghanistan in den Kreis der Staaten mit Beobachterstatus und die Türkei als so genannter Dialogpartner aufgenommen.² Anhand der Mitgliederkonfiguration sind auch die Interessengegensätze dieser asymmetrischen und verschiedenartig orientierten Staatengruppe nicht von der Hand zu weisen, was eine weitere Vertiefung, Institutionalisierung und Steuerung der SOZ blockiert. Dieses strategische Dilemma wird im Zuge der Aufnahme neuer Mitglieder offensichtlich. So konnte bis dato kein einheitlicher Mechanismus etabliert werden, weswegen der Iran, Pakistan und Indien seit Jahren darauf warten, der SOZ auch als vollwertige Mitglieder beitreten zu können. Diesbezüglich werden immer wieder neue Kategorien der Mitgliedschaft entworfen, um dieser Problematik auszuweichen. Insbesondere Russland und China hegen dahingehend macht- und wirtschaftspolitische Bedenken, die bis dato nicht in Einklang zu bringen sind. Während Russland der Aufnahme des Irans und Pakistans aufgrund ihrer teilweisen Orientierung nach Peking skeptisch gegenüber steht und damit seine Machtposition gefährdet sieht, befürchtet China mit einer möglichen Aufnahme Indiens den Verlust seiner Position als Wirtschaftsmacht Nummer Eins innerhalb der SOZ. Darüber hinaus würden sich die internen Konfliktfelder der SOZ durch einen ungelösten Kaschmir-Konflikt oder die antiwestliche Atompolitik des Iran erheblich vergrößern.

In den letzten Jahren rückten zudem verstärkt ökonomische Aspekte der Kooperation in den Mittelpunkt, die sich vor allem auf die Verwertung der immensen natürlichen Ressourcen und diverse Infrastrukturprojekte in der Region konzentrierten. Russland und die zentralasiatischen Mitglieder sind im Gegensatz zu China jedoch nicht an einer weitreichenden ökonomischen Integration im Sinne eines gemeinsamen Wirtschaftsraums bzw. einer Freihandelszone interessiert. In diesem Bereich existieren bereits

² Weitere Dialogpartner: Sri Lanka, Weissrussland. Zudem nimmt Turkmenistan als „hochrangiger Gast“ an den Gipfeltreffen teil.

Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.

ZENTRALASIEN

DR. THOMAS KUNZE

SEBASTIAN GRAF

24. April 2013

www.kas.de/zentralasien

www.kas.de

ausreichend Alternativen (WTO, EURASEC, Zollunion), die Wirtschaftspolitiken sind zu verschieden und die chinesische Dominanz würde die nationalen Märkte verdrängen. Die meisten wirtschaftlichen Verträge werden daher immer noch auf bilateraler Ebene ausgehandelt. Vielversprechender wirkt das angestrebte Projekt eines SOZ-Energieclubs. Ein internes Energienetz zwischen den Mitgliedstaaten soll eine Brücke zwischen Energieanbieter-, Transit- und Verbraucherstaaten schlagen. Besonders Peking bekundet ein grosses Interesse an einem sicheren Zugang zu Energiequellen. Gleichzeitig stellt China einen der grössten Märkte für Lieferanten dar. Noch aber ist dieses Projekt ein Luftschloss.

Im Zuge der Intensivierung wirtschaftlicher Kooperationen wurden im Rahmen der SOZ ein Wirtschaftsrat (*Business Council*) und ein gemeinsamer Bankenverband (*Interbank Association*) gegründet. Doch die organisatorische und institutionelle Ausgestaltung hinkt den inhaltlichen Ansprüchen weit hinterher. Das administrative Sekretariat in Peking verfügt über nur geringe Entscheidungsmacht und dient eher der Koordination. Der gemeinsame Haushalt ist mit vier Millionen USD (2011) geradezu vernachlässigbar.

Ernsthafte Entwicklungspotentiale der SOZ verbleiben somit, realistisch betrachtet, lediglich im Bereich der transnationalen Sicherheit. Dort zeigen sich zumindest theoretisch die meisten Schnittstellen dieser außen- und wirtschaftspolitisch heterogenen Staatengruppe. Russland ist sehr an gemeinsam koordinierten Maßnahmen zur Bekämpfung des Drogenhandels und terroristischer Gruppierungen an seiner Südflanke interessiert. So werden seit 2003 kontinuierlich gemeinsame Militärübungen abgehalten, die ihren Fokus auf die Bekämpfung terroristischer Aktivitäten legen. Die 2004 in Taschkent (Usbekistan) eingerichtete *Regional-Anti-Terror Structure* (RATS) dient im Rahmen der Terrorismusbekämpfung als Zentrum zum Informationsaustausch. Hier werden die verschiedenen Daten aus den Ländern gesammelt, analysiert sowie einheitlich an die einzelstaatlichen Institutionen

zurückgeführt. Allerdings besitzt die RATS selbst keine operativen Instrumente.

...und zahnlöse Tiger

Bisweilen wird die SOZ als strategisches Gegengewicht zur westlichen Präsenz in Zentralasien und daher als aufkommender geopolitischer Player, Gegenpol zur NATO sowie machtpolitisches Bündnis betrachtet. Bei der SOZ handelt es sich jedoch primär um eine Organisation, welche den Mitgliedstaaten ein Forum bietet, um gegen die nicht-traditionellen Sicherheitsprobleme Terrorismus, Separatismus und religiösen Extremismus auf innenpolitischer und regionaler Ebene vorzugehen. Auch vor dem Hintergrund der Interessengegensätze, der Spannweite an Mitgliedern und deren Harren auf die Wahrung nationaler Souveränität, ist dies trotz ihrer anti-hegemonialen Rhetorik und der Kritik am unilateralen Vorgehen der USA unwahrscheinlich. Auch die nicht auszuschließende Aufnahme der Türkei, die immerhin ein Mitglied der NATO ist, verdeutlicht, dass es sich hierbei nicht um ein effektives militärisches Bündnis gegen den Westen handelt. Ebenso liebäugelt Kasachstan seit längerer Zeit mit einem Beitritt zum westlichen Militärbündnis. Daher ist die militärische Relevanz der SOZ eher begrenzt – und von einem zweiten Warschauer Pakt weit entfernt. Allerdings ist es Russland und China mit der SOZ durchaus gelungen, die amerikanischen Ambitionen und den westlichen Einfluss auf die Region zu begrenzen.

Hoher Symbolwert

So ist ein geopolitischer Anspruch Russlands nicht von der Hand zu weisen. Moskau versucht seit Jahren seine Vormachtstellung im „nahen Ausland“ zu festigen und seinen Anspruch als Regionalmacht zu unterstreichen. Ähnlich dem Moskauer Zukunftsprojekt einer Eurasischen Union besitzt auch die SOZ einen hohen Prestigegehalt, um zumindest psychologisch und symbolisch den Einfluss der USA und der EU in Schach zu halten. Für diesen Symbolwert spricht allein schon

Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.

ZENTRALASIEN

DR. THOMAS KUNZE

SEBASTIAN GRAF

24. April 2013

www.kas.de/zentralasien

www.kas.de

die Bevölkerungsanzahl in den SOZ-Staaten. In deren Mitgliedsländern leben knapp 1,6 Milliarden Menschen, schließt man die Beobachterstaaten ein, erhöht sich die Zahl auf über 3 Milliarden. Das ist fast die Hälfte der Weltbevölkerung.

Auch die zukünftig nicht auszuschließende Aufnahme von „kritischen“ Staaten, wie Weißrussland oder Iran, deutet nicht wirklich auf eine integrative Strategie hin. Vielmehr offenbart dies die geostrategische bzw. machtpolitische Ausrichtung und eine distanzierende Positionierung gegenüber dem Westen. Für China gestaltet sich die SZO hingegen als ein regulativer Rahmen, innerhalb dessen der wirtschafts- und energiepolitische Einfluss auf Zentralasien erweitert werden kann. Gerade die infrastrukturelle und energiepolitische Erschließung der Region bis in den Iran steht hierbei im Fokus, wofür Peking in den vergangenen Jahren massiv investierte. Neben den neuen Energierouten eignen sich die zentralasiatischen Staaten in den Augen Pekings zudem als potentielle Absatzmärkte chinesischer Produkte. Für die Staaten Zentralasiens steht vor allem die innere Sicherheit ganz oben auf der Prioritätenliste. Zudem obliegt es ihnen, im Rahmen einer Multi-Vektoren-Politik aus dem Wettstreit der Großmächte Kapital zu schlagen und diese gegeneinander auszuspielen.

Regionaler Sicherheitsakteur?

Die konkreten Ergebnisse der SOZ sind bis dato rar gesät, lediglich die *Regional-Anti-Terror Structure* (RATS) konnte sich als effektives Instrument etablieren. Dieser Aspekt könnte vor allem mit Sicht auf die zunehmende Reduktion westlicher Präsenz in Afghanistan in den kommenden Jahren weiter aufgewertet werden und an Relevanz gewinnen. Doch stehen dieser Idee einige markante Hürden gegenüber. So ist Russland sehr darauf bedacht, vor allem im Rahmen der *Organisation des Vertrags über kollektive Sicherheit* (OVKS)³ mit der NATO

zu kooperieren. Im Vergleich zur SOZ ist die OVKS militärisch besser aufgestellt und soll in den Augen Moskaus noch effektiver gestaltet werden. Eine Senkung der Interventionschwelle, Abstimmungen nach dem Mehrheitsprinzip und eine gemeinsame Eingreiftruppe könnten die OVKS zu einem realen Sicherheitsakteur aufwerten. Diese Ambitionen zeigen aber auch die Grenzen der sicherheitspolitischen Kooperation in der Region: 2012 trat Usbekistan, immerhin die bedeutendste militärische Macht der zentralasiatischen Mitglieder, aus dem Bündnis aus, da die Bestrebungen Moskaus die Souveränitätsrechte Usbekistans aus dessen Sicht zu sehr einschränkten.

Auch notwendige Kooperationen der SOZ, wie mit der OVKS selbst oder der ASEAN kamen über den Status von Absichtserklärungen zum vermehrten Informationsaustausch nicht hinaus. Ob sich daher SOZ und OVKS zu sicherheitspolitischen Akteuren im Rahmen des Afghanistan-Abzugs entwickeln werden, bleibt fraglich. Beide Organisationen konnten bis dato keine Antworten, gemeinsame Maßnahmen oder Positionen hinsichtlich interner sicherheitspolitischer Probleme liefern. Weder im Zuge des Georgienkriegs 2008 noch bei den gewalttätigen Konflikten in Kirgisistan und Tadschikistan 2010 war ihre Stimme vernehmbar. Auch bezüglich der grenzüberschreitenden Wassernutzungskonflikte sowie den latenten Grenzstreitigkeiten zwischen Usbekistan, Tadschikistan und Kirgisistan, die bi- bzw. trilateral kaum zu lösen sind, konnten sie sich nicht als multilaterales Sicherheitsforum beweisen.

Ein weiterer Aspekt der Sicherheitszusammenarbeit betrifft den Drogenhandel und das organisierte Verbrechen, wobei die OVKS hierbei trotz begrenzter Kooperationen relativ erfolgreich operiert. Doch sowohl innerhalb der SOZ als auch gegenüber der OVKS besteht in diesem Bereich bisher noch kein effizienter und koor-

³ Mitglieder: Armenien, Kaschstan, Kirgisistan, Russland, Tadschikistan, Weißrussland und Us-

bekistan. Aserbaidschan und Georgien waren Vertragspartner des *Vertrags über kollektive Sicherheit* (VKS), haben diesen aber nach seinem Auslaufen im Jahr 1999 nicht verlängert.

Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.

ZENTRALASIEN

DR. THOMAS KUNZE

SEBASTIAN GRAF

24. April 2013

www.kas.de/zentralasien

www.kas.de

dinierter Ansatz zur Lösung der damit verbundenen Probleme. Lediglich die 2005 etablierte Afghanistan-Kontaktgruppe des Bündnisses hat es sich zur Aufgabe gemacht, einen Anti-Rauschgiftgürtel um die Taliban-Hochburgen zu legen.

Angesichts des bevorstehenden Abzuges der ISAF-Truppen aus Afghanistan wird das ein Schwerpunkt des kommenden Gipfeltreffens der SOZ sein, das Ende 2013 in Bischkek (Kirgisistan) stattfindet.