

## Analyse

# Die zentralasiatischen Republiken und die Schanghai Organisation für Zusammenarbeit (SCO)

Von Stephen Aris, Zürich

### Zusammenfassung

Gewöhnlich wird die SCO als eine russisch-chinesische Organisation betrachtet. Doch spielen auch die zentralasiatischen Mitgliedstaaten eine wichtige Rolle in diesem Bündnis. Der vorliegende Beitrag analysiert sowohl ihre Interessen an und in der SCO als auch ihre Vorbehalte und Bedenken. Im Ergebnis sieht er ein Überwiegen der für die zentralasiatischen Führungen positiven Aspekte und eine wachsende Bedeutung des Bündnisses im Falle eines amerikanischen Rückzuges aus Afghanistan.

Die Schanghai Organisation für Zusammenarbeit (SCO) fand in den letzten Jahren viel Beachtung. Die überwiegende Mehrheit der westlichen Analysen konzentriert sich auf die Bedeutung des russisch-chinesischen Verhältnisses innerhalb dieses Bündnisses. Die anderen Mitglieder, die postsowjetischen zentralasiatischen Republiken Kasachstan, Kirgistan, Tadschikistan und Usbekistan, werden dabei als peripher betrachtet. Wenn die zentralasiatischen Republiken ausgeklammert werden, wird allerdings zugleich ein wesentlicher Teil der der SCO zugrunde liegenden Dynamik nicht beachtet – auch wenn das russisch-chinesische Verhältnis selbstverständlich sehr wichtig ist. Der Fokus der SCO liegt auf den Umgang mit den Sicherheitsbedrohungen und der wirtschaftlichen Schwäche der zentralasiatischen Republiken. Deshalb stellen die zentralasiatischen Republiken das Herz der SCO dar und alle ihre derzeitigen Regierungen betrachten das Bündnis als einen nützlichen multilateralen Baustein ihrer Außen- wie auch Innenpolitik. Allerdings haben die Entwicklungen im letzten Jahr Bedenken geweckt, ob sich die SCO nicht von den Eigenschaften, die die zentralasiatischen Regierungen gegenwärtig als positiv betrachten, wegentwickeln könnte.

### Positive Aspekte der SCO für die zentralasiatischen Republiken

Ein Hauptbedenken aller zentralasiatischen Republiken gegenüber multilateralen Organisationen ist, dass sie gezwungen sein könnten, eine Politik umzusetzen oder Aussagen zu unterstützen, die nicht in ihrem Interesse sind. Insofern wird der institutionelle Rahmen der SCO positiv gesehen, da er den zentralasiatischen Republiken eine Stimme in der Organisation gibt und seinen Mitgliedern zusichert, dass ihre Souveränität nicht untergraben wird. Die Vereinbarungen werden einvernehmlich von den Staatschefs der Mitglied-

staaten getroffen und alle Mitglieder haben bei jeder Aktion das Recht, nicht teilzunehmen. Über die formalen Strukturen hinaus versuchen Russland und China den zentralasiatischen Republiken immer auch zu vermitteln, dass sich die SCO an ihren Hauptinteressen orientiert und sie zu nichts verpflichtet sind, was ihren Interessen entgegenläuft.

Dieses konsensuale Umfeld sowie die Teilnahme zweier externer Mächte schützen vor der Dominanz einer einzelnen Agenda. Dies hat Usbekistan dazu bewogen, seine SCO-Mitgliedschaft seit deren Gründung im Jahr 2001 beizubehalten, während es sich über längere Zeitabschnitte nicht an den von Russland dominierten Zusammenschlüssen »Organisation des Vertrags über kollektive Sicherheit« (CSTO) und »Eurasische Wirtschaftsgemeinschaft« (EurasEC) beteiligte. Die Struktur der SCO bietet zudem der kasachstanischen Regierung eine Plattform für eines ihrer Schlüsselziele: ihre Führungsrolle in Zentralasien geltend zu machen. Astana will sich als Großmacht mit Russland und China zusammenzuschließen und sich so von den anderen zentralasiatischen Republiken abheben. Im Rahmen der SCO fühlen sich die anderen zentralasiatischen Republiken von dieser Rhetorik weniger bedroht, da es dort immer noch zwei größere Mitglieder als Kasachstan gibt.

Alle zentralasiatischen Regierungen sind daran interessiert, ihre Legitimität zu steigern und die Stabilität ihres Regierungssystems sicherzustellen. Der SCO-Fokus lag – gerade in den ersten Jahren – auf den »drei bösen Kräften« Terrorismus, Extremismus und Separatismus, was von den Mitgliedern frei interpretiert wurde und jede gegen die Regierung gerichtete Bewegung in der Region einschließen konnte. Gegenwärtig sieht sich insbesondere die Regierung Karimow erheblichen Anfechtungen der Legitimität ihrer Herrschaft von Gruppen aus der Bevölkerung ausgesetzt. Die praktische und rhetorische Unterstützung der SCO in die-

ser Sache wird dankbar angenommen. Vor seiner Absetzung bezog das Regime Bakijews in Kirgistan Stärke und Legitimität aus seiner Gastgeberrolle beim jährlichen SCO-Gipfel 2007 in Bischkek. Die praktische Zusammenarbeit innerhalb der Regionalen Anti-Terror-Struktur (RATS) der SCO, wie das gemeinsame Nutzung von Geheimdienstinformationen und die Harmonisierung von Anti-Terror-Gesetzen, hat zu einem harten Vorgehen gegenüber Oppositionellen geführt, das länderübergreifend funktioniert. Außerdem ist die Zahl terroristischer und separatistischer Aktionen in der Region im Vergleich zu der Zeit um die Jahrtausendwende zurückgegangen.

Eine wichtige Funktion der SCO ist außerdem, dass sie die Innenpolitik der zentralasiatischen Republiken innerhalb der größeren internationalen Gemeinschaft unterstützt. Die SCO vertritt den Grundsatz der Nicht-einmischung in die inneren Angelegenheiten souveräner Staaten. Diesen Grundsatz haben die zentralasiatischen Regierungen zur Verteidigung ihrer inneren Sicherheitsstrategien angeführt. Der eindeutigste Nutznießer war Usbekistan, das nach der Unterdrückung des Aufstands in Andischan im Jahr 2005 – angesichts der heftigen internationalen Verurteilung – Russland, China und die SCO um Unterstützung bat. Gerade nach der Welle von »farbigen Revolutionen« sind alle Regierungen für die rhetorische Unterstützung von Aktionen dankbar, die im Westen als antideokratisch und repressiv betrachtet werden.

Die Entwicklung wirtschaftlicher Zusammenarbeit in großem Maßstab wird ebenfalls begrüßt. Obwohl es oft schwierig ist, zwischen bilateralen, trilateralen und SCO-Vereinbarungen zu unterscheiden, so gibt es doch eine Reihe großer Infrastrukturabkommen, die im Rahmen der SCO geschlossen wurden. Ein Beispiel hierfür ist der Bau einer Eisenbahnverbindung zwischen Andischan (Usbekistan), Torugart (Kirgistan) und Kaschgar (China).

Allen zentralasiatischen Republiken bietet die SCO ein Forum für eine engere wirtschaftliche Zusammenarbeit mit China, die sich bilateral nicht auf gleiche Weise entwickeln würde. Beijings Wunsch, das überwiegend negative Image Chinas in Zentralasien als imperialer Aggressor zu verbessern, kommt in bedeutenden chinesischen Investitionen in diese Region zum Ausdruck. 2004 bot China jedem SCO-Mitgliedstaat ein Darlehen in Höhe von 900 Mio. US-Dollar in Form eines Bestellerkredits an. Während Russland und die wirtschaftsstärkste zentralasiatische Republik, Kasachstan, ablehnten, nahmen die anderen zentralasiatischen Länder dieses Darlehen gerne in Anspruch, um damit den

Aufbau dringend benötigter staatlicher Infrastruktur zu finanzieren. Der Zufluss von Investitionen und Krediten wird besonders von den schwächeren Volkswirtschaften Kirgistan, Tadschikistan und Usbekistan begrüßt. Kasachstan bietet die SCO die Gelegenheit, umfangreiche Verträge zu schließen, um seine riesigen natürlichen Ressourcen nach China zu exportieren und wichtige Kommunikationsinfrastruktur zu errichten. Viele der gegenwärtig im Aufbau befindlichen SCO-Projekte sollen Transport- und Energieverbindungen zwischen Kasachstan und Westchina schaffen.

### **Bedenken der zentralasiatischen Republiken hinsichtlich der SCO**

Während die zentralasiatischen Regierungen das wirtschaftliche Engagement Chinas bei Großprojekten begrüßen, zögern sie zugleich, ihre Volkswirtschaften der gewaltigen und wachsenden Wirtschaftsmacht China ohne Zoll- und Handelsschranken zu öffnen. Die Entwicklung eines gemeinsamen Zoll- und Handelsraums der SCO-Mitgliedstaaten ist ein erklärtes Ziel Chinas. Allerdings wurde dieser Interessenunterschied bislang noch nicht thematisiert, im Wesentlichen weil Russland ebenfalls klar gegen einen solchen gemeinsamen Zollraum ist. Angesichts des Widerstands der anderen Mitglieder hat Beijing dieses Anliegen bislang nicht mit Nachdruck verfolgt. Daher konnten die zentralasiatischen Republiken von den chinesischen Investitionen in die SCO profitieren und zugleich darauf vertrauen, dass Russland verhindern wird, dass Chinas Agenda über wirtschaftliche Großprojekte hinausgeht.

Die geopolitische Rolle der SCO, die von Russland bisweilen forciert wird, ruft bei einigen zentralasiatischen Regierungen ebenfalls ein gewisses Unbehagen hervor. Manche Äußerungen der SCO, in denen das Verhalten des Westens recht offen kritisiert wird, werden von ihnen als potenzielle Bedrohung ihrer bestehenden Beziehungen mit westlichen Ländern und Institutionen gewertet. Insbesondere Kasachstan und Kirgistan, die bewusst eine multi-vektorale Außenpolitik verfolgen wollen, haben schon mehrfach deutlich gemacht, dass sie nicht mit der antiwestlichen Rhetorik in Verbindung gebracht werden wollen. Das kasachstanische Außenministerium hat bei diplomatischen Besuchen im Westen häufig erklärt, dass es nicht zulassen werde, dass aus der SCO eine antiwestliche Organisation wird.

Der Fokus der SCO liegt auf der Lösung nicht-traditioneller Sicherheitsbedrohungen mit zivilen Mitteln. Dennoch fanden in unregelmäßigen Abständen gemeinsame Militärmanöver mit wachsendem Umfang statt. Großmanöver für Friedensmissionen wurden in

den Jahren 2005 und 2007 durchgeführt, ein weiteres soll 2010 stattfinden. Die Szenarien, an denen sich diese Manöver orientieren, werden offiziell als antiteroristische Operationen bezeichnet. Die Manöver ließen das Schreckgespenst einer möglichen Einmischung der SCO in die inneren Angelegenheiten von Mitgliedstaaten aufkommen. Obwohl die SCO betont, dass sie nur eingreifen würde, wenn sie von der Regierung eines Mitgliedstaates dazu aufgefordert wird, beunruhigt die Möglichkeit von Interventionen einige der zentralasiatischen Republiken, insbesondere Usbekistan. Taschkent hat sich stets geweigert, an gemeinsamen Militärmanövern jeglicher Art teilzunehmen, das betrifft sowohl die der Friedensmissionen der SCO, als auch die der CSTO. Die Bedenken bezüglich einer militärischen Intervention sind seit Russlands Vorgehen bei dem kurzen russisch-georgischen Südossetien-Konflikt im August 2008 gewachsen. Dieses Unbehagen kam in der halbherzigen SCO-Erklärung zur Unterstützung des russischen Vorgehens zum Ausdruck, die im selben Monat auf dem jährlichen SCO-Gipfeltreffen verabschiedet wurde.

2004 wurde die Mongolei der erste offizielle Staat mit Beobachterstatus in der SCO, gefolgt von Iran, Indien und Pakistan im Jahr 2005. Darüber hinaus haben die Präsidenten von Turkmenistan und Afghanistan an den jährlichen SCO-Gipfeltreffen teilgenommen und auf dem letzten Treffen wurde ein neuer Status für Nichtmitglieder geschaffen: Belarus und Sri Lanka wurden Dialogpartner. Einige der Beobachterstaaten haben den Wunsch geäußert, Vollmitglieder zu werden, was zu Spekulationen über eine mögliche Erweiterung der SCO führte. Russland und insbesondere China haben ein gewisses Interesse an einer möglichen Erweiterung um Indien, Pakistan und Iran gezeigt. Die zentralasiatischen Republiken beunruhigt eine solche Erweiterung. Sie fürchten, dass die Organisation sich dadurch weg von ihren vorrangigen Interessen bewegt und zu einer Dachorganisation für groß angelegte Wirtschaftskooperationen quer durch Asien wird.

Es wird vermutet, dass eine Erhöhung der Mitgliederzahl den SCO-Rahmen überfordern würde und ein angespanntes Verhältnis zwischen einigen der Beobachter zu einer Lähmung führen könnte. In diesem Szenario würden die Stimmen der zentralasiatischen Republiken, möglicherweise mit Ausnahme Kasachstans, von Russland, China und diesen neuen größeren Ländern Südasiens übertönt werden. Darüber hinaus würde die Aufnahme von Iran einen wesentlichen Einfluss auf die geopolitische Wahrnehmung der SCO haben und im Westen wohl ein noch tieferes Misstrauen gegenüber dem Bündnis hervorrufen. Kasachstan würde daher

höchstwahrscheinlich ein Veto gegen die Mitgliedschaft des Iran einlegen.

### Gegenwärtige Entwicklungen innerhalb der SCO

Die permanente Bedrohung der zentralasiatischen Republiken durch die Instabilität in Afghanistan hat im Laufe dieses Jahres zugenommen. Dies bereitet auch Russland und China ernsthafte Sorgen. Nach einem NATO-Rückzug würden sie alleine mit dem Machtvakuum und Chaos direkt vor ihrer Haustür zurückbleiben. Die SCO wird offenbar zunehmend als ein Instrument betrachtet, um eine gemeinsame Antwort auf diese Herausforderungen zu entwickeln. Im März 2009 veranstaltete die SCO eine große internationale Afghanistan-Konferenz und der damalige kirgisische Präsident Kurmanbek Bakijew schlug die Schaffung einer permanent tagenden Konferenz mit Sitz in Bischkek vor, die über den Umgang mit der Lage in Afghanistan beraten sollte. Die SCO hatte darüber hinaus erklärt, dass sie sich darauf vorbereite, eine aktive Rolle bei der Verbesserung der Sicherheitslage in Afghanistan zu spielen. Wenn dieses Szenario zum Tragen kommt, werden die zentralasiatischen Republiken bei der Bekämpfung der sich von Afghanistan ausbreitenden Sicherheitsbedrohungen stark von Aktivitäten der SCO abhängen.

Der SCO-Gipfel in Jekaterinburg 2009 gab Befürchtungen Nahrung, dass sich das Bündnis durch eine Erweiterung ihrer Mitgliederzahl verändern würde. Denn der Gipfel wurde von einer auf ein großes Medienecho stoßenden geopolitischen Selbstdarstellung eines SCO-Beobachterstaates überschattet: Die Anwesenheit des iranischen Präsidenten Mahmud Ahmadinedschad nur wenige Tage nach seinem höchst umstrittenen Sieg bei den iranischen Präsidentschaftswahlen, lenkte alle Aufmerksamkeit auf seinen geplanten Umgang mit den anhaltenden Protesten der Opposition in Iran. Der SCO-Gipfel war außerdem Schauplatz des ersten Treffens des indischen Premierministers Manmohan Singh mit dem pakistanischen Präsidenten Asif Ali Zardari nach den Terroranschlägen in Mumbai im November 2008, die zu einem Zerwürfnis zwischen beiden Ländern geführt hatten. Deshalb konzentrierte sich die öffentliche Aufmerksamkeit bei diesem Gipfel vor allem auf die hochrangige geopolitische Diplomatie. Die zentralasiatischen Republiken standen hingegen am Rande.

Die Entscheidung Moskaus und Beijings, den ersten BRIC-Gipfel direkt nach dem SCO-Jahrestreffen in der selben Stadt abzuhalten, schien ein Versuch zu sein, die SCO ins Zentrum einer alternativen Sicht auf die internationalen Beziehungen zu rücken. Dieser Aspekt der

Organisation ist insbesondere für Kasachstan und Kirgistan nicht vordringlich. Deshalb zeigt diese Verknüpfung der Gipfeltreffen, dass die zentralasiatischen Republiken ein Stück weit die Kontrolle über die Agenda der SCO verloren haben.

### Fazit

Die SCO wird von den zentralasiatischen Republiken weitgehend positiv gesehen. Sie ermöglicht regionale Zusammenarbeit innerhalb einer Struktur, die die Dominanz durch einen einzelnen externen Geldgeber ausgleicht. Außerdem hat China eine Menge zusätzlicher Ressourcen für die Region bereitgestellt. Die SCO hat die Hauptanliegen der zentralasiatischen Republiken in den Mittelpunkt gestellt: Alle Mitglieder werten den Erhalt der bestehenden Regierungssysteme und die innenpolitische Stabilität als unerlässlich für die Stabilität in der Region.

Dennoch gibt es einige Bedenken hinsichtlich der SCO. Immer wenn die Kritik am Verhalten des Westens im Zentrum steht, äußern Kasachstan und Kirgistan ihr Missfallen. Allerdings sind die zentralasiatischen Republiken viel mehr wegen der möglichen

Erweiterung besorgt, die wahrscheinlich die Identität der SCO ändern würde: von einer eng auf ihre Interessen fokussierten Organisation hin zu einem loseren Forum für Verhandlungen zwischen den asiatischen Regionalmächten. In der letzteren Ausprägung würden die zentralasiatischen Republiken wohl nur eine Nebenrolle spielen, und nicht wie heute im Mittelpunkt stehen.

Kurzfristig scheint eine Erweiterung nicht wahrscheinlich zu sein, da Russland und China ebenfalls Bedenken hinsichtlich der Folgen einer Aufnahme der Beobachterstaaten haben. Stattdessen liegt der Fokus momentan auf dem Umgang mit der Sicherheitslage in Afghanistan. Dieses Sicherheitsinteresse wird für alle SCO-Mitglieder auch zukünftig zentral bleiben. Die Aussicht eines stufenweisen US-Rückzugs ab 2011 macht die Schaffung einer regionalen Alternative in Zentralasien notwendig. Gegenwärtig scheint das Bündnis in dieser Hinsicht sehr aktiv zu sein. In diesem Szenario werden sich die zentralasiatischen Republiken im Bereich Sicherheit stark auf die SCO stützen.

*Aus dem Englischen von Corina Alt*

### Über den Autor:

Stephen Aris ist Senior Researcher am Centre for Security Studies an der ETH Zürich. Zurzeit arbeitet er an einem Buch über die Schanghai Organisation für Zusammenarbeit.

### Lesetipps:

- Offizielle Website der SCO: <http://www.sectsco.org/EN/>
- Alyson J.K. Bailes, Pál Dunay, Pan Guang, Mikhail Troitskiy, The Shanghai Cooperation Organisation, SIPRI Policy Paper No. 17, = <http://books.sipri.org/files/PP/SIPRIPP17.pdf>
- Richard Weitz, The SCO's Iran Problem, Central Asia and Caucasia Analyst, 19.8.2009, = <http://www.cacianalyst.org/?q=node/5159>
- Matthew Hall, The Shanghai Cooperation Organisation: A Partnership For Stabilising Afghanistan?, Centre for Defence and Strategic Studies // Australian Defence College, 5 November 2009 = <http://www.afghanconflictmonitor.org/2009/11/the-shanghai-cooperation-organisation-a-partnership-for-stabilising-afghanistan.html>