

Die russisch-chinesische Version des Multilateralismus: Die Shanghai Cooperation Organization

Susanne Weigelin-Schwiedrzik

Nr. 12/22

Darum geht's

Der Krieg Russlands gegen die Ukraine hat wieder einmal die Aufmerksamkeit der westlichen Welt auf Europa konzentriert. Wir sehen Russland als isoliert an, weil es de facto von EU-Europa isoliert ist, und wir schließen daraus, dass Russland auch in der übrigen Welt weitgehend auf verlorenem Posten steht. Dabei übersehen wir, dass Russland vielfältig in der Welt mit anderen Nationen vernetzt ist und dass oftmals China und Russland in diesen Netzwerken gleichermaßen vertreten sind. Grund genug, um sich diese Netzwerke einmal genauer anzusehen und dabei die Organisation herauszugreifen, die geradezu exemplarisch zeigt, in welche Richtung sich der Multilateralismus chinesisch-russischer Prägung entwickelt.

Abb.: Sitzungssaal der SCO in Peking



Die Faktenlage

- Die Rede ist von der Shanghai Cooperation Organization (CSO), die 1996 auf chinesische Initiative unter dem Namen Shanghai Five Cooperation Organization gegründet wurde und ihren Sitz in Peking hat. Ursprünglich darauf ausgerichtet, die Grenzstreitigkeiten zwischen China, Russland und den zentralasiatischen Ländern zu lösen, die aus dem Zusammenbruch der Sowjetunion ihre Unabhängigkeit gewonnen hatten, gehörten neben China zu Beginn Russland, Kasachstan, Kirgistan und Tadschikistan zu den Mitgliedern. Aber schon fünf Jahre später kam mit Usbekistan nicht nur ein weiteres Mitgliedsland dazu, sondern auch eine Erweiterung der Aufgaben. Nach 9/11 rückte der gemeinsame Kampf gegen den

Terrorismus ganz oben auf die Agenda von SCO, und die entsprechenden Dokumente artikulierten deutlich, dass nach erfolgter Regelung der Grenzstreitigkeiten diese Organisation auf langfristige strategische Ziele ausgerichtet war. Es war davon die Rede, dass Vertrauen aufgebaut und gute Nachbarschaft gepflegt werden solle, damit man in den Bereichen Sicherheit und Stabilität zusammenwachsen und Impulse für gegenseitig vorteilhafte Zusammenarbeit in politischen,

ökonomischen, kulturellen und sonstigen Sektoren entwickeln könne. Im Juni 2002 entstand eine „Regional Anti-Terror Structure“ (RATS) mit Sitz in Tashkent, um die Aktivitäten der Mitgliedsstaaten im Kampf gegen den Terrorismus zu koordinieren, ein deutliches Zeichen, dass hier zum damaligen Zeitpunkt der Schwerpunkt der Gemeinsamkeit lag.

- Seit dem 2017 erfolgten Eintritt Indiens und Pakistans in die SCO verfügt die Organisation über acht Mitgliedsstaaten; mit Afghanistan, Belarus, Iran und der Mongolei hatten vier Staaten Beobachterstatus, wovon Iran im Jahr 2021 zum Vollmitglied aufgestiegen ist; und sechs weitere Staaten (Armenien, Aserbaidshan, Kambodscha, Nepal, Sri Lanka und die Türkei) werden als Dialogpartner bezeichnet, drei internationale Organisationen (UNO, ASEAN, CIS) sowie Turkmenistan als Gäste bei den Zusammenreffen der Organisation willkommen geheißen. Die Organisation umfasst mehr als 60% des Territoriums des euro-asiatischen Kontinents, mehr als 3 Milliarden Menschen leben in den Mitgliedsstaaten, die über 25% des weltweiten Bruttoinlandsprodukts generieren. Ein Blick auf die Karte zeigt, dass die SCO schon recht nah an die Grenzen der EU herangerückt ist.
- Organisatorisch ist die SCO so aufgestellt, dass die Mitgliedsländer sich durch ihre Mitgliedschaft wenig gebunden fühlen, weshalb in der Forschung oft davon die Rede ist, dass es sich bei dieser Organisation um einen „zahnlosen“ Tiger handele. Ausdrücklich werden die Mitgliedstaaten nicht auf eine gemeinsame normative Grundlage verpflichtet. Man kommt vielmehr jährlich auf der Ebene der Staatspräsidenten, der Premierminister, der Außenminister und, wenn gewünscht, von weiteren Fachministern zusammen und berät, was

man gemeinsam zu bewerkstelligen bereit ist. Artikel 1 der Organisationscharta besagt, dass Beschlüsse stets im Konsens zu erfolgen haben, dass aber Länder auch ihr Desinteresse an bestimmten Projekten bekunden und damit die Teilhabe am Konsens aufgeben können. Lässt sich auch dann kein Konsens herstellen, ist es üblich, auf bilateraler Ebene weiter zu verhandeln. Die Organisation verfügt nicht etwa wie die EU über einen Kommissionspräsidenten, sondern begnügt sich mit der Position eines Generalsekretärs, der nach dem Rotationsprinzip bestellt wird und nur jeweils eine Amtsperiode von 3 Jahren seine Funktion übernehmen darf. Seit Januar 2022 ist der frühere Botschafter Chinas bei der EU Zhang Ming Generalsekretär der SCO.

- Vor dem Beitritt des Irans wurde das Budget so verteilt, dass China und Russland je 20,6%, Kasachstan 17,6%, Usbekistan 14,6%, Kirgistan 8,8%, Tadschikistan 6,0% und Indien sowie Pakistan je 5,9% einbrachten.

Von besonderer Relevanz ist

- Die Organisation versteht sich als ein Modell für die „Demokratisierung der internationalen Beziehungen“. Diese im russischen und chinesischen Kontext vielfach benutzte Formel ist hier also einmal in Umsetzung zu beobachten. Im Zentrum der Überlegungen steht dabei der „Geist von Shanghai“, dessen Essenz in der Nicht-Einmischung in die inneren Angelegenheiten der Mitgliedsstaaten sowie der Abwesenheit einer normativen Verbindlichkeit zu sein scheint. Hier wird deutlich, dass sich der Multilateralismus chinesisch-russischer Prägung als der EU und deren Vorstellungen von einer regionalen Organisation diametral entgegengesetzt aufstellt. „Demokratisch“ bedeutet offenbar, dass man in den Sektoren zusammenarbeitet, in denen

man eine Gemeinsamkeit an Interessen erkennt. Nicht vorgesehen ist, eine für alle gültige Form des Regierens und ein entsprechendes Rechtssystem aufzubauen sowie die politischen Systeme der Mitgliedsstaaten zu harmonisieren. Im Gegenteil: Die Organisation ist dadurch gekennzeichnet, dass sie „projektbezogen“ arbeitet und damit über ein hohes Maß an Flexibilität verfügt. Diese pragmatisch-realistische Herangehensweise kommt nicht zuletzt in der Organisationsstruktur zum Ausdruck und ist auch in diesem Sinne dem Beispiel der EU entgegengestellt.

- Während in der Forschung immer wieder darauf hingewiesen wird, dass regionale Organisationen im heutigen System der internationalen Beziehungen keinen Platz haben, erkennen wir am Wachstum der Mitgliedschaft von SCO, dass sich diese Organisation als regionale Organisation offenbar einiger Beliebtheit erfreut. Dabei ist zu beachten, dass mehrere der vergleichsweise einflussreichen Mitgliedsstaaten, insbesondere Russland und der Iran, sich dem Prinzip der Multipolarität verschrieben haben und die Institutionalisierung regionaler Beziehungen als Mittel erkennen, der Region im Prozess der Neuordnung der Welt mehr Gehör zu verschaffen. Für China und Russland gilt darüber hinaus gleichermaßen, dass diese Organisation nicht nur als Gegenmodell Wirksamkeit entfalten kann, sondern dass mit wachsender Mitgliedschaft beide Länder ihren Anspruch, von den USA und deren Verbündeten als Weltmacht anerkannt zu werden, unterstreichen können. Betrachten wir die Multipolarität als ein Durchgangsstadium im Prozess der Neugliederung der Weltordnung, so sollte man die regionalen Organisationen nicht aus dem Auge verlieren.
- Die Frage stellt sich, ob SCO inzwischen oder gar schon immer eine Organisation

war, deren innere Einheit sich aus der gemeinsamen Ablehnung eines als Feind wahrgenommenen dritten Staates ableitet. Hier ist daran zu erinnern, dass die Organisation ursprünglich im Anschluss an den Zusammenbruch der SU gegründet wurde, als die Situation in Zentralasien als höchst volatil eingeschätzt wurde und die Gefahr für China und Russland bestand, dass die USA die Schwierigkeiten bei der Staaten- und Nationengründung in Zentralasien nutzen würden, um ihren Einfluss in der Region geltend zu machen. Nachdem Russland seinen Einfluss auf Osteuropa weitgehend hatte aus der Hand geben müssen, wollte es auf keinen Fall hinnehmen, dass in Zentralasien das früher zur Sowjetunion gehörende Gebiet unter amerikanischen Einfluss geriet. China wiederum war nicht nur an der Lösung von Grenzstreitigkeiten interessiert, sondern sah es auch als notwendig an, seinen Einfluss auf Zentralasien zu vergrößern, da in den Randgebieten der VR China Ethnien leben, die nun, soweit sie vorher in der SU angesiedelt waren, eigene Nationalstaaten bildeten, und damit die Gefahr bestand, dass diese auch in der VR China angesiedelten Ethnien ihrerseits forderten, Teil dieser Nationalstaaten zu werden. Auch aus diesem Grunde waren die VR China wie Russland daran interessiert „ausländischen“ Einfluss von der Region abzuhalten. Russland und China hatten und haben ein gemeinsames Interesse an der Abwehr amerikanischen Einflusses in der Region. In der Tat ist zu beobachten, dass die USA 2005 ihre Basen in Usbekistan und 2014 in Kirgistan räumten. Zu behaupten, der anti-amerikanische Impuls vereine alle Mitgliedsstaaten der SCO ist jedoch nicht gerechtfertigt. Einige Länder in Zentralasien waren nach dem Zusammenbruch der SU durchaus an guten Beziehungen zu den USA interessiert, und mit Indien gehört heute

ein großes Land zu SCO, das derzeit von den USA für deren Allianz zur Eindämmung Chinas im indo-pazifischen Raum umworben wird.

- Russland hat darum geworben, Indien in die SCO aufzunehmen, und hat mit diesem Vorschlag deutlich gemacht, dass es darum bemüht ist, den Einfluss Chinas einzuhegen. So gut die Beziehungen Indiens zu Russland sind, so schlecht sind sie zu China. 2020 kam es zuletzt zu bewaffneten Auseinandersetzungen an der Grenze zwischen beiden Ländern im Himalaya. Dementsprechend war China offenbar zunächst dem russischen Vorschlag gegenüber abgeneigt, wartete dann aber in der Folge seinerseits mit einem neuen Balanceakt auf, indem es vorschlug, Pakistan gleichzeitig mit Indien aufzunehmen. In diesem Zusammenhang werden gleich drei Konfliktkonstellationen deutlich: eine gewisse Konkurrenz um Einfluss und Dominanz in der Organisation zwischen China und Russland, ein massiver Konflikt zwischen Indien und Pakistan und ein nicht geringzuschätzender Streit zwischen China und Indien. In der jüngsten Forschung ist man sich uneinig darüber, ob SCO genügend Resilienz aufbringen wird, um diesen drei Konfliktkonstellationen standzuhalten.
 - Deutlich wird an dem Beispiel der Aufnahme von Indien und Pakistan, dass die beiden großen Gründungsstaaten China und Russland nicht nur freundschaftlich miteinander verbunden sind, sondern sich auch in Argwohn gegenseitig beäugen. Ihre Interessen sind nicht identisch, sondern in manchen Bereichen stark divergierend, wenn nicht sogar gegensätzlich. So wird berichtet, dass Russland daran interessiert sei, den militärischen Charakter der Organisation weiter zu entwickeln. In diesem Sinne führt SCO seit 2005 so genannte „Friedensmissionen“ als gemeinsame militärische Übungen durch, an den 2018
- übrigens sowohl Indien als auch Pakistan teilgenommen haben. Ein verstärktes militärisches Engagement von SCO verbunden mit einer expliziten Feindschaft gegenüber den USA stehen aber nicht auf der Agenda der chinesischen Regierung.
- Nicht zuletzt in seiner Reaktion auf Russlands Angriff auf die Ukraine hat Indien gezeigt, dass es seine Tradition der Blockfreiheit fortsetzen möchte. Dementsprechend hat es sich nicht an den Sanktionen des Westens gegen Russland beteiligt. Gleichzeitig hat der indische Premierminister Modi Joe Bidens Einladung angenommen und sich an Gesprächen zwischen den USA, Australien und Japan zur Eindämmung Chinas in der indo-pazifischen Region beteiligt. In diesem Zusammenhang muss der Konflikt zwischen China und Indien eingebettet werden. Indien muss den USA Signale entsenden, aus denen hervorgeht, dass es nicht einseitig auf der Seite Chinas steht; gleichzeitig muss es China davon überzeugen, dass es außer den Grenzstreitigkeiten keine Konflikte zwischen den beiden Ländern gibt. Deshalb hat Indien trotz der militärischen Auseinandersetzungen in 2020 kürzlich an dem 2022 von China organisierten BRICS Treffen teilgenommen und auch die jährlichen Treffen von SCO nicht boykottiert. Es zeigt sich an dieser Vorgangsweise, dass dieser Konflikt immer mal wieder aktiviert werden, zwischenzeitlich aber auch in Vergessenheit geraten kann. Er ist nicht wirklich ein fundamentaler Konflikt unter den augenblicklich gegebenen Umständen. Als schwelender Konflikt kann er mal mehr, mal weniger in Erscheinung treten, dabei aber auch, wenn nötig, von Russland als indirektes Mittel gegen China eingesetzt werden.
 - Der Konflikt zwischen Indien und Pakistan ist im Vergleich dazu von größerer

historischer Bedeutung und aktueller Reichweite. Eine Warnung an die Adresse von SCO ist dabei das Debakel, in das der Konflikt zwischen Indien und Pakistan die regionale Organisation SAARC (Südasiatische Vereinigung für regionale Kooperation) stürzte. Die Aktivitäten dieser Organisation wurden durch die immer wieder aufflammenden Streitigkeiten zwischen Pakistan und Indien, welche bevorzugt auf den Versammlungen dieser Organisation ausgetragen wurden, in die Sackgasse geführt. Doch ist zu bedenken, dass in SAARC Indien und Pakistan die stärksten und artikuliertesten Mitglieder sind, während in SCO diese Rolle China und Russland zufällt. Dementsprechend ist auch zu beobachten, dass bisher eventuelle Auseinandersetzungen zwischen Indien und Pakistan so weit beherrscht werden konnten, dass sie die Arbeit von SCO nicht beeinträchtigt haben. Dabei spielt die Gefahr, die von einem destabilisierten Afghanistan ausgeht, eine besondere Rolle. Beide Staaten sehen sich durch die Situation in Afghanistan bedroht und hoffen, diese durch die Zusammenarbeit in SCO beherrschen zu können. Die Nachteile, die sich durch die Mitgliedschaft dieser beiden miteinander im Konflikt stehenden Länder für SCO ergeben könnten, wurden offenbar von den aufnehmenden Mitgliedern als sekundär betrachtet. Pakistan ist bekannt für seine Außenpolitik der wechselnden Allianzen. Sein Eintritt in SCO ist nicht nur notwendig, um die Zielsetzung Russlands, durch die Hinzunahme Indiens, Chinas Einfluss zu konterkarieren, zu relativieren. Sie ist auch ein Signal der Distanzierung von den USA und der von ihr propagierten Weltordnung bei gleichzeitiger Annäherung an Russland. Hinzu kommt, dass durch den Eintritt der beiden Nuklearmächte Indien und Pakistan SCO vier Nuklearmächte in sich vereint!

So sehen wir das:

SCO ist eine Organisation, die sich unterschiedlichen Herausforderungen bisher gestellt und ihre Zielsetzungen an diese angepasst hat. Die Tatsache, dass sie von Russland und China als Versuchsfeld für die Attraktivität eines Multilateralismus unter gemeinsamer chinesisch-russischer Führung benutzt wird, ist dabei von besonderer Bedeutung und begründet, warum diese Organisation stets im Auge behalten werden sollte. Die angesprochenen internen Konfliktkonstellationen stellen dabei eine große Herausforderung dar, doch zeigt deren Existenz, dass SCO sich nicht scheut, Mitglieder aufzunehmen, deren Interessen und Zielsetzungen deutlich divergieren. Die Nachteile, die mit den angesprochenen Konflikten einhergehen, sind zugleich Vorteile, denn sie machen deutlich: SCO ist keine chinesische Organisation, und trotz der Dominanz autoritärer Regime unter den Mitgliedstaaten ist SCO nach innen hin erstaunlich wenig autoritär aufgestellt.

Die langfristige Bedeutung dieser Organisation besteht jedoch darin, dass sie sich als euro-asiatisches Gegenmodell zur EU aufstellt. Wenn immer wieder von der Systemrivalität zwischen der EU und China die Rede ist, so besteht diese am augenfälligsten darin, dass mit SCO eine regionale Organisation heranwächst, welche das Potential hat, als Alternative zur wertebasierten Politik der EU mit der EU unzufriedene Mitglieder aufzunehmen. Über diese Systemrivalität wird in Brüssel bisher nicht offen gesprochen. Sie ist aber real, und die unbestreitbare Tatsache, dass die Mitgliedschaft der SCO in den letzten Jahren wächst, sollte nicht als belanglos abgetan werden.