

# POTENZIAL UND PERSPEKTIVEN DER SHANGHAIER ORGANISATION FÜR ZUSAMMENARBEIT (SOZ)

*Von Linda Maduz*

Die eurasische Region gewinnt aufgrund der sich ändernden globalen Machtverhältnisse an geostrategischer Bedeutung. Verstärkte Aufmerksamkeit erhalten die Länder der Region unter anderem von den beiden regionalen Grossmächten China und Russland. In Eurasien zeichnet sich nicht nur die Absicht der beiden Länder ab, die sich im Wandel befindende Wirtschafts- und Sicherheitsarchitektur der Region aktiv mitzugestalten. Vielmehr haben sie auch ein Interesse daran, die Beziehungen zum Westen und insbesondere auch zu Europa neu zu definieren. Trotz ihrer Präferenz für bilaterale Instrumente haben Russland und China mit der Shanghaier Organisation für Zusammenarbeit (SOZ) 2001 ein gemeinsames multilaterales Forum geschaffen, das ihnen erlaubt, ihre Interessen in Eurasien und darüber hinaus zu koordinieren.

Im Auftrag des Eidgenössischen Departements für auswärtige Angelegenheiten (EDA) untersuchte das Center for Security Studies (CSS) an der ETH Zürich die Bedeutung und das Entwicklungspotenzial der SOZ als gestaltende Kraft in einer sich schnell verändernden Weltregion, die auch für die Schweiz immer wichtiger wird.<sup>1</sup> Um welche Art von Organisation es sich bei der SOZ handelt und welcher Umgang sich mit ihr empfiehlt, sind Fragen, die sich seit kurzem mit neuer Dringlichkeit stellen. Im Juni 2017 sind nämlich Indien und Pakistan als Vollmitglieder in den Kreis der sechs SOZ-Gründungsmitglieder aufgenommen worden. Seither umfasst die SOZ fast die Hälfte der Weltbevölkerung und ist für gut einen Viertel des weltweiten Bruttoinlandprodukts verantwortlich. Durch die Erweiterung wurde die Organisation, die seit jeher durch ein unscharfes Profil und unsichere Perspektiven geprägt war, noch schwerer fassbar.

1 Linda Maduz, Flexibility by Design: *The Shanghai Cooperation Organisation and the Future of Eurasian Cooperation* (Zürich: ETH Zürich, 2018).

## WAS DIE SOZ ZUSAMMENHÄLT

In Eurasien treffen sich die Interessen eines ambitionierten, zur globalen Wirtschaftsmacht aufsteigenden Chinas und eines um seinen früheren Grossmachtstatus kämpfenden Russland, das in Eurasien sein traditionelles Einflussgebiet (seine Zone «privilegierter Interessen») erhalten und vor äusserer Einflussnahme schützen möchte. Trotz der offensichtlichen konkurrierenden und gegenläufigen geopolitischen Interessen verfolgen China und Russland auch gemeinsame Interessen. Die SOZ ist ein Ausdruck davon. Sie kann als kleinster gemeinsamer Nenner verstanden werden, auf den sich die Teilnehmerstaaten in ihrer Zusammenarbeit in Eurasien einigen können. Dazu gehören nicht nur China und Russland, sondern auch Kasachstan, Kirgistan, Tadschikistan und Usbekistan.

Die SOZ ist eine zwischenstaatliche Organisation mit dem Schwerpunkt regionale Sicherheit. Sicherheit und Stabilität in der Region sind zentrale Anliegen aller an der SOZ beteiligten Regierungen. Form und Inhalt der Organisation unterscheiden sich allerdings von jenen westlicher Sicherheitsorganisationen. Die Organisation ist wenig institutionalisiert und in ihrer formalen wie inhaltlichen Ausgestaltung äusserst flexibel. Terrorismus, Separatismus und religiöser Extremismus werden als die drei Übel definiert, die es gemeinsam zu bekämpfen gilt. Der Schwerpunkt liegt folglich auf der Zusammenarbeit in neuen, nicht-traditionellen Sicherheitsfragen. Ausserdem wird die wirtschaftliche Zusammenarbeit, insbesondere im Bereich der Energie und Infrastruktur, als integraler Teil der Sicherheitskooperation gefördert.

Nebst der Bereitstellung konkreter Mechanismen und Massnahmen für die praktische Zusammenarbeit vor Ort bietet die SOZ ihren Mitgliedstaaten eine gemeinsame internationale Plattform, um ihre politischen Ideen und Ordnungsvorstellungen für die Region und die Welt zu verbreiten. Die SOZ-Mitgliedstaaten befürworten eine multipolare Weltordnung und machen sich für das Prinzip der Nichteinmischung in innerstaatliche Angelegenheiten stark. 2005 haben sie prominent zum geordneten Rückzug westlicher Streitkräfte aus Zentralasien aufgerufen. Die Verhinderung der Einflussnahme und Präsenz aussenstehender Länder, insbesondere der USA, ist ebenfalls ein gemeinsames Interesse. In neuerer Zeit lassen sich vermehrt Bestrebungen zwischen den SOZ-

Mitgliedstaaten beobachten, Aktivitäten und Vorstösse in internationalen Foren wie der UNO zu koordinieren.

## DIE SOZ VOR DEM ABSTIEG IN DIE IRRELEVANZ?

Gleichzeitig ist das Konfliktpotenzial der zwei führenden SOZ-Mitglieder in der Region gross. Der Einfluss Chinas wächst stetig. Heute ist China der wichtigste Handelspartner und Geldgeber in Zentralasien. Nach dem Zusammenbruch der Sowjetunion musste China seine Beziehungen zu den Nachfolgestaaten neu definieren. Die SOZ spielte dabei eine wichtige Rolle. Die Organisation erlaubte es China, mit der Rückendeckung Russlands Fuss in einer Region zu fassen, die in vielerlei Hinsicht (politisches) Neuland für China bedeutete. Während die Kooperations- und Konfliktmuster mit den Nachbarn im Süden und Osten des Landes eingespielt sind, wurde westwärts mit der SOZ ein erfolgreiches neues Experiment gestartet. Die SOZ war die erste multilaterale Organisation, die von der Volksrepublik China initiiert und angeführt wurde. Sie kann als Vorläufer für aktuellere multilaterale Initiativen Chinas, einschliesslich der *Belt-and-Road-Initiative* (BRI), gesehen werden.

Um dem wachsenden Einfluss Chinas in der Region zu begegnen, fördert Russland verstärkt seine «eigenen» regionalen Organisationen, in denen China kein Mitglied ist. Im Bereich der Sicherheitszusammenarbeit, wo Russland in absehbarer Zeit die bestimmende Macht in der Region bleiben wird, setzt es dabei auf die Organisation des Vertrags über kollektive Sicherheit (OVKS). Die Eurasische Wirtschaftsunion (EAWU) nutzt es, um die wirtschaftliche Integration der Region unter seiner Führung voranzutreiben. Chinesische Vorstösse für eine vertiefte wirtschaftliche Zusammenarbeit innerhalb der SOZ (SOZ-Freizone, SOZ-Entwicklungsbank etc.) wurden von russischer Seite systematisch abgeblockt. Das Unbehagen Russlands gegenüber einem insbesondere im wirtschaftlichen Bereich zunehmend dominanten China lässt sich auch bei der Behandlung der Erweiterungsfrage erkennen. Der Beitritt Indiens und Pakistans kann als Versuch Russlands gewertet werden, innerhalb der SOZ ein Gegengewicht zu China zu schaffen.

Anhand des Beitritts Indiens und Pakistans lassen sich denn auch die Knackpunkte für die künftige Entwicklung der SOZ ablesen, die

grundsätzlich zwei Szenarien folgen könnte. Mit dem Beitritt der beiden Länder hat sich einerseits Russlands internationale Vision der SOZ gegenüber Chinas regionaler Vision (die SOZ als ein auf Zentralasien fokussiertes politisches Instrument) durchgesetzt, zumindest vorerst. Von russischer Seite wird das Potenzial der Organisation hervorgehoben, die SOZ zu einer eurasiensweiten Plattform auszubauen, welche die Interessen der Länder der ganzen Grossregion koordinieren könnte. Dies ist vor dem Hintergrund der russischen Grosspläne zu verstehen, einen politischen und wirtschaftlichen Machtpol in Eurasien («*Greater Eurasia*») zu bilden, der weitere asiatische und potenziell auch europäische Länder umfasst. Ein solches Maximalszenario für die Entwicklung der SCO ist zum jetzigen Zeitpunkt allerdings unwahrscheinlich.

Realistischer scheint andererseits ein Szenario, in dem die SOZ mittel- und langfristig auf ihre Kernaufgaben reduziert wird, ohne aber zwangsweise irrelevant zu werden. Sowohl China als auch Russland haben mit ihren regionalen Organisationen und Initiativen politische Instrumente geschaffen, welche die SOZ als operatives Instrument für die regionale Sicherheits- und Wirtschaftszusammenarbeit zumindest teilweise obsolet machen. Auch die Interessen der zentralasiatischen SOZ-Mitgliedstaaten sind aufgrund unterschiedlicher (ausser-)politischer und ökonomischer Entwicklungen zunehmend heterogen. Für die Abstimmung und Zusammenarbeit im Bereich transnationaler Sicherheitsfragen (Terrorismusbekämpfung, Stabilisierung Afghanistans) bleibt die SOZ aber unentbehrlich. Eine substanzielle Vertiefung oder Erweiterung der SOZ-Zusammenarbeit im Sinne eines kontinuierlichen *Governance-Building* ist allerdings unter den aktuellen Vorzeichen nicht zu erwarten.

## IMPLIKATIONEN FÜR DIE SCHWEIZ

Eurasiens Energiereichtum, die volatile Sicherheitslage und die Rolle, welche die SOZ-Region in den aussenpolitischen und -wirtschaftlichen Strategien Chinas und Russlands einnimmt, machen sie zu einer strategisch bedeutenden Region für die Schweiz. Trotz der Relevanz der SOZ für die Region rät die CSS-Auftragsstudie von einer formalen Partnerschaft mit der Organisation – als Mitglied, Beobachter oder Dialogpartner – ab; eine solche scheint für die Schweiz zurzeit weder möglich noch

erstrebenswert. Die SOZ ist ein Instrument zur internen Koordination und verfügt über minimale Aussenkontakte. Aufnahmekriterien für die Organisation, die grundsätzlich Ländern aus der «euro-asiatischen Region» offensteht, sind wenig präzise und wurden in der Vergangenheit unterschiedlich ausgelegt. Es ist ungewiss, ob die SOZ weiter erweitert wird und wie die Entscheide zu künftigen und aktuellen Anträgen, wie diejenigen Irans und Afghanistans, ausfallen werden.

Die Organisation definiert sich in erster Linie über ihre Sicherheitszusammenarbeit insbesondere über die Terrorismusbekämpfung. Damit unterscheidet sie sich von wirtschaftlichen Organisationen und Initiativen der Region wie der EAWU oder der BRI. Innerhalb der SOZ wird eine eigene Definition des Begriffs Terrorismus propagiert, die Separatismus einschliesst. Menschenrechtsaktivisten kritisieren, dass unter dem Banner der Bekämpfung von Terrorismus, Separatismus und Extremismus politische Opponenten unterdrückt werden. Die Auslieferungen von Terrorverdächtigen, wie sie zwischen Russland und anderen SOZ-Mitgliedern stattfanden, wurden wiederholt durch den Europäischen Menschenrechtshof verurteilt. SOZ-Praktiken in der Sicherheitszusammenarbeit verstossen regelmässig gegen internationale Menschenrechtsstandards und untergraben faktisch die UNO-Flüchtlingskonvention.

Gemäss ihrer Aussenpolitischen Strategie 2016–2019 möchte die Schweiz ihre Aussenpolitik globalisieren und ihre Präsenz in verschiedenen Weltregionen verstärken, unter anderem durch Kooperation mit Regionalorganisationen. Wichtig ist es dabei laut dem EDA, Schweizer Interessen und Werte in Einklang zu halten (Aussenpolitischer Bericht 2017); genannt werden unter anderem die Einhaltung des Völkerrechts und internationaler Standards (Menschenrechte, Rechtsstaatlichkeit etc.) wie auch die Förderung der liberalen internationalen Ordnung. Solchen Werten steht die SOZ diametral entgegen. Die Schweiz verfügt aber über gute bilaterale Beziehungen mit den einzelnen SOZ-Mitgliedstaaten (strategische Partnerschaft mit China und Russland, Kooperation mit zentralasiatischen Ländern über die gemeinsame Stimmrechtsgruppe in den Bretton-Woods-Institutionen), die weiter ausgebaut und inhaltlich individuell ausgestaltet werden können.

