

# Moskaus nützliches Instrument?

Russland und die Shanghai-Gruppe

Marcel de Haas

Eurasien, China, Russland, Sicherheitspolitik

Russland sieht in der Shanghai-Gruppe ein wichtiges außen- und sicherheitspolitisches Instrument. Damit sollen sowohl das internationale Profil verbessert als auch militärische Interessen (Waffenexporte) umgesetzt werden. Obwohl sich das Verhältnis zu China deutlich verbesserte, ist es russisches Interesse, mittels der SCO Chinas Einfluss in Zentralasien zu begrenzen. Angesichts der strategischen Differenzen zwischen Moskau und Peking stellt sich das Problem des möglichen Bruchs der Shanghai-Gruppe.

In der Präsidentschaft Wladimir Putins stieg die Shanghaier Organisation für Zusammenarbeit (SCO) zur international anerkannten Gruppierung auf und wurde für Russlands Außenpolitik interessant. Allerdings verging einige Zeit, bis sich dies in sicherheitspolitischen Konzepten des Kreml niederschlug. In keinem der sicherheitspolitischen Dokumente Putins aus dem Jahr 2000, also weder im Nationalen Sicherheitskonzept noch in der Militärdoktrin, war die SCO (damals noch die „Shanghai-Fünf“) ernsthaft präsent. Nur im außenpolitischen Konzept wurde sie als eine der kooperierenden Organisationen in Asien erwähnt. Jedoch veränderte sich schrittweise unter Putin sowie seinem Nachfolger Dimitri Medwedjew der Schwerpunkt der außenpolitischen Orientierung von West nach Ost. Östliche internationale Gremien, wie die SCO, erhielten deutlich mehr Aufmerksamkeit. Dies schlug sich auch in Medwedjews Außen- und Sicherheitsdokumenten nieder. In seinem außenpolitischen Konzept von 2008 stellte Medwedjew heraus, dass die SCO konsequente Anstrengungen unternehmen werde, um den Export von Terrorismus und Drogen aus Afghanistan zu verhindern und eine gerechte und dauerhafte politische Lösung für die Probleme dieses Landes zu finden. In diesem außenpolitischen Konzept befürwortete die russische Spitze auch eine weitere Stärkung der SCO und trieb die Initiative voran, ein Netzwerk partnerschaftlicher Beziehungen unter all den Interessengruppen im asiatisch-pazifischen Raum



Dr. Marcel de Haas,  
geb. 1961, Senior  
Research Associate on  
Russian security policy,  
Netherlands Institute of  
International Relations  
Clingendael.  
mhaas@clingendael.nl

einzurichten. In der Nationalen Sicherheitsstrategie von 2009 wird gefordert, das politische Potenzial der SCO auszubauen und das gegenseitige Vertrauen und die Partnerschaft in der zentralasiatischen Region zu fördern. Und schließlich legte die Militärdoktrin von 2010 fest, dass es bei der politisch-militärischen Zusammenarbeit mit den SCO-Staaten darum gehe, die gemeinsamen Anstrengungen zu koordinieren, um den neuen militärischen Gefahren und militärischen Bedrohungen im gemeinsamen Raum entgegenzutreten.<sup>1</sup> Auf dem Gipfeltreffen der Shanghai-Gruppe vom 10. bis 11. Juni 2010 in Taschkent, Usbekistan, formulierte Präsident Medwedjew Russlands Prioritäten für die Shanghai-Gruppe. In seiner Rede betonte er den gemeinsamen Kampf gegen die „drei Kräfte des Bösen“, den Terrorismus, den Extremismus und den Separatismus. Dies solle das Hauptanliegen der SCO sein. Eine weitere wichtige Aufgabe sei der Kampf gegen den Drogenhandel, der eine ernste Bedrohung für die Sicherheit der SCO-Staaten darstelle, weil der Drogenhandel mit dem internationalen Terrorismus verbunden sei. Medwedjew nannte auch Afghanistan als ein Sicherheitsproblem der Shanghai-Gruppe. Die SCO solle dazu beitragen, aus Afghanistan ein unabhängiges, friedliches, neutrales und prosperierendes Land zu machen. Zum Abschluss – und damit bestätigte Moskau sein verstärktes Interesse an dem Raum generell – unterstrich Russlands Präsident, dass die Asien-Pazifik Region zu einem der wichtigsten politischen und ökonomischen Zentren der Welt geworden sei.

Für Russland ist die Shanghai-Gruppe ein Mittel, um verschiedene politische Ziele zusammenzubringen. Zum einen nutzt Moskau die Organisation als ein Instrument seiner Sicherheitspolitik. Die SCO dient als eine Plattform für Allianzen. Nicht nur der Mitgliedstaat China, sondern auch Indien und Iran – beide mit Beobachterstatus der SCO – bewahren eine spezielle Beziehung mit Russland. Alle drei Staaten sind wichtige Akteure für Russlands Waffenexporte. Zusätzlich haben China und Indien eine enge Beziehung mit Russland im Feld der gemeinsamen, bilateralen Militärübungen. Und gemeinsam mit dem Iran kontrolliert Russland das Gros der globalen Gasreserven. Zudem fördert die SCO Russlands internationale Position als Militärmacht. Mit China und den SCO-Beobachtern Indien und Pakistan

1 <http://www.mid.ru/ns-osndoc.nsf/osnddeng> (abgerufen am 22.11.2010).

ist Russland eines der vier Länder mit Nuklearwaffen in der Organisation. Darüber hinaus gehört Russlands Militär, gemeinsam mit jenem Chinas, zu den größten militärischen Streitkräften der Welt.<sup>2</sup> In der SCO demonstriert Moskau regelmäßig sein militärisches Gewicht, indem es die führende Rolle bei militärischen Exerzierübungen dieser Organisation einnimmt. Zusätzlich zu Moskaus primärem Ziel, die SCO als ein Instrument zur Unterstützung seiner Sicherheits- und Verteidigungspolitik einzusetzen, nimmt der Kreml die SCO auch als ein Werkzeug an, China zu prüfen und zu kontrollieren; insbesondere hinsichtlich des wachsenden Einflusses Pekings im früheren sowjetischen Raum Zentralasiens. Der Beitrag erklärt diese beiden Ziele russischer Politik und schließt mit einer Einschätzung und einem Ausblick auf Moskaus voraussichtliche Haltung gegenüber der Organisation in der Zukunft.

#### Instrument der russischen Sicherheitspolitik

Moskau weist beständig und ausdrücklich zurück, dass es die SCO als Sicherheitsorganisation betrachtet. So bestritt der stellvertretende russische Verteidigungsminister Sergei Razov die Behauptungen, dass die militärische Zusammenarbeit unter den SCO-Mitgliedern Priorität hätte. Für ihn seien ökonomische Kooperation und generelle Sicherheitsfragen die russischen Hauptinteressen. Ähnlich bestritt Präsident Putin, dass sich die Shanghai-Gruppe zu einer Sicherheitsorganisation wie die NATO entwickeln würde. Trotz der zahlreichen Dementi über die militärische Natur der Gruppe und der Unterschiede zwischen den Mitgliedern bei Militär- und Sicherheitskooperationen gibt es jedoch Entwicklungen, die genau in diese Richtung weisen: die schrittweise Entwicklung der SCO hin zu einer ausgewachsenen Sicherheitsorganisation.

Erstens wurden die militärischen und politischen Aktivitäten miteinander verknüpft. 2007 wurde der jährliche politische Gipfel mit Manövern verbunden. Das Manöver „Friedensmission 2007“ ging von einem Szenario aus, in dem die militärische Hilfestellung eine zentrale Rolle spielte. Überdies regte Moskau eine intensivere Beziehung zwischen der SCO und der

2 [http://www.nationmaster.com/red/graph/mil\\_arm\\_for\\_per-military-armed-forces-personnel&b\\_printable=1](http://www.nationmaster.com/red/graph/mil_arm_for_per-military-armed-forces-personnel&b_printable=1) (abgerufen am 22.11.2010).

Organisation des Vertrags über kollektive Sicherheit (CSTO) an.<sup>3</sup> Außerdem vereinbarte man innerhalb der Shanghai-Gruppe ein Abkommen über gemeinsame Übungen. Schließlich wurde innerhalb der SCO ein Mechanismus für Maßnahmen entwickelt, mit dem auf regionale Gefahren reagiert werden kann und Konflikte vorbeugend verhindert werden können.

Auf dem SCO-Gipfel in Jekaterinburg (15. bis 16. Juni 2009) war Medwedjew erstmalig Gastgeber. Das Treffen der Shanghai-Gruppe wurde dabei mit jenem der aufstrebenden BRIC – Brasilien, Russland, Indien und China – verknüpft, die beabsichtigten, ihre wachsende ökonomische Macht auf das Gebiet der Politik und jenes der Sicherheit anzuwenden.

Die darauffolgenden Treffen der Shanghai-Gruppe und der BRIC-Staaten zeigten Moskaus Interesse an diesen beiden Organisationen, seinen außenpolitischen Spielraum zu vergrößern.

Militärübungen und Waffenverkäufe sind wichtige Größen in der russischen Position gegenüber der Shanghai-Gruppe. In den Jahren 2005 und 2007 führte die SCO große Militärübungen, „Friedensmission“ genannt, durch. Diese dienten nicht nur dem Schwerpunkt Terrorismusabwehr, sondern waren auch Demonstration der Macht. Damit wurde (beispielsweise „dem Westen“) gezeigt, wer in diesen Regionen, vor allem Zentralasien, die Kontrolle hat. Diese Übungen wurden von Russland und China, den führenden Akteuren der Organisation, dominiert. In mehrerer Hinsicht benutzte Russland die „Friedensmission 2007“ als Chance, um seine nationale Sicherheitspolitik zu profilieren. Zum Beispiel behauptete General Yuri Baluyevsky, Chef der russischen Generalstabsarmee, auf einem Gespräch in Ürümqi, China, dass die ökonomischen Entwicklungen der Mitgliedstaaten auch stärkere regionale Sicherheit mit sich bringen. Und Präsident Putin verkündete bei der „Friedensmission 2007“ vor zirka 500 Journalisten und Militärbeobachtern, dass Russland wieder Langstreckenflüge von strategischen Bombern aufnehmen würde. Sicherlich gehörte die Vorstellung von neuen Waffen auch zu den Zielen der Manöver von 2005 und 2007, nicht zuletzt, um die anderen Mitglieder der SCO zu beeindrucken. Zum Beispiel stammen



Weiterlesen:

R. Banken,  
Partnerschaft mit Kalkül.  
China und Russland  
WeltTrends 53

3 Die Organisation des Vertrags über kollektive Sicherheit (CSTO) ist eine 2002 gegründete Sicherheitsallianz, die aus dem Vertrag über kollektive Sicherheit (CST) von 1992 hervorgegangen ist. Die Mitgliedstaaten, von denen alle auch Teil der Gemeinschaft Unabhängiger Staaten (GUS) sind, sind Armenien, Kasachstan, Kirgisistan, Russland, Tadschikistan, Weißrussland, Usbekistan. Zwei ehemalige VKS-Mitgliedstaaten, Aserbaidschan und Georgien, sind in der OVKS nicht mehr vertreten. Sitz des Sekretariats ist Moskau.

40 Prozent der indischen Waffenimporte aus Russland und der Iran ist ein wachsender Markt für russische Waffen. Obwohl der Waffenhandel vornehmlich eine von Russland geführte bilaterale Angelegenheit war, diente die Shanghai-Gruppe als ein komfortabler Marktplatz, um solche Verträge abzuschließen.

### Shanghai-Gruppe als Energiemarktplatz

Die Frage der Energie ist ein weiterer wichtiger Aspekt der russischen Sicherheitspolitik und steht in enger Verbindung zur Shanghai-Gruppe. Die Tatsache, dass in der SCO sowohl bedeutende Energieexporteure – Russland, Kasachstan, Usbekistan und Iran – als auch signifikante Energieimporteure – China und Indien – versammelt sind, macht Energie zu einem zentralen Thema dieser Organisation. Energieabkommen werden eher auf bilateraler und weniger auf einer gemeinschaftlichen Basis gemacht. Dennoch dient die SCO als Plattform, um Energieverträge abzuschließen, auch auf der bilateralen Ebene. Auf dem Shanghai-Gipfel im Juni 2006 wurde zum ersten Mal das Thema Energie auf die politische Agenda gesetzt. Putin kündigte auf diesem Gipfel die Absicht an, einen „Energie-Club“ innerhalb der Gruppe zu gründen. Am 3. Juli 2007 wurde daraufhin der „SCO-Energie-Club“ eingerichtet. Dieser verbindet Energieproduzenten, Konsumenten und Transitländer mit dem Ziel der zunehmenden Energiesicherheit. Russland war sehr aktiv beim Abschluss von Energieverträgen mit den Partnern in der SCO. Auf dem Gipfel 2006 gab der Iran – erfolglos – an, dass er die Gaspreise gemeinsam mit Russland, als die zwei weltgrößten Gasproduzenten, bestimmen wollte. Gleichzeitig zeigte Putin die Bereitschaft des russischen Gazprom-Konzerns, eine Gaspipeline zu bauen, die die drei SCO-Beobachter Iran, Pakistan und Indien miteinander verbindet. Darüber hinaus unternahm Russland Schritte, um die Stromerzeugung in Zentralasien zu forcieren. Es unterschrieb z. B. Verträge mit Tadschikistan und Kirgisistan über den Bau von Wasserkraftwerken. Ein weiterer wichtiger Punkt ist ein Energieversorgungsnetz, mit dem die überschüssige Elektrizität, die durch tadschikische und kirgisische Kraftwerke erzeugt wird, nach Zentral- und Südasien transportiert wird. Insgesamt kann man festhalten: Durch die Energiezusammenarbeit innerhalb der Shanghai-Gruppe wird Moskaus internationale Position gestärkt.

## Russland und China in Spannung

Im letzten Jahrzehnt verbesserten sich die bilateralen Beziehungen zwischen China und Russland ganz erheblich. Zum Beispiel wurden in Verträgen von 2005 die lang anhaltenden Grenzstreitigkeiten zwischen beiden Staaten beigelegt. Russland hat China neben Waffen auch Öl und Gas geliefert. Noch wichtiger ist, dass beide Länder sich in einer strategischen Partnerschaft zusammengefunden haben, die darauf abzielt, dem westlichen, konkret der US-amerikanischen „Hegemonie in den internationalen Beziehungen“ entgegenzutreten, wie dies in einer gemeinsamen Erklärung der chinesischen und russischen Präsidenten im Juli 2005 klargestellt wurde. Medwedjew hat den Beziehungen mit China, wie sie durch Putin begründet wurden, eine hohe Priorität eingeräumt. Eine gemeinsame Erklärung des damals neuen russischen Präsidenten Dimitri Medwedjew und seines chinesischen Amtskollegen Hu Jintao im Mai 2008 beinhaltete viele gemeinsame Positionen über internationale Politik, wie z. B. die Ablehnung der US-amerikanischen Raketenabwehrsysteme. Neben diesen gemeinsamen politischen Äußerungen war die russisch-chinesische Zusammenarbeit vor allem durch gemeinsame Manöver, Waffenlieferungen und Energielieferungen geprägt.

Dennoch gibt es auch eine andere Tendenz in diesem Verhältnis. Der Kreml beobachtet mit Sorge Chinas wachsenden Einfluss in dem Raum, besonders im eigenen „Hinterhof“, das heißt in den ehemaligen Sowjetrepubliken in Zentralasien. In diesem Kontext stellt die Shanghai-Gruppe eine gute Möglichkeit für Moskau dar, um Chinas Politik gegenüber den zentralasiatischen Staaten und Russlands anderen Verbündeten, wie z. B. gegenüber Indien und Iran, zu kontrollieren.

Eine der Kontroversen zwischen Russland und China ist, dass sie unterschiedlicher Meinung bezüglich der Beziehung zwischen der CSTO und der Shanghai-Gruppe sind. Die CSTO besitzt einen militärischen Beistandsmechanismus als auch eine schnelle Eingreiftruppe. Demnach würde eine engere Beziehung zwischen CSTO und Shanghai-Gruppe der Welt den Eindruck vermitteln, dass die Gruppe bestrebt ist, zu einer „NATO des Ostens“ zu werden. China sieht solch eine Entwicklung eher als kontraproduktiv sowohl hinsichtlich seiner ökonomischen

als auch seiner politischen Interessen an. Nichtsdestoweniger stimmte im Oktober 2007 China der Unterzeichnung eines Memorandums zu, in dem offiziell die Zusammenarbeit zwischen CSTO und SCO festgelegt wurde. Vermutlich hat Peking Moskaus politisches Begehren zugunsten eigener politischer Anliegen als eine Gegenleistung eingelöst.

Energie ist eine weitere Quelle von Kontroversen. China schaut bei der Suche nach Energielieferanten auch nach Usbekistan und Kasachstan. Am Vorabend des Shanghai-Gipfels von 2006 schloss China mit Usbekistan ein Energieabkommen über Öl- und Gaserforschungen ab. Im Dezember 2005 wurde mit Kasachstan die Atasu-Alashankou-Ölpipeline zwischen den beiden Ländern eröffnet. Über diese sino-kasachische Pipeline sollen künftig zirka 15 Prozent der chinesischen Erdölimporte fließen.

Darüber hinaus gaben beide Länder den Bau einer Gaspipeline bekannt, mit der turkmenisches Gas nach China via Kasachstan transportiert werden soll. Weiterhin investiert China in der iranischen Gas- und Ölindustrie und Teheran liefert Öl nach Peking. So verfolgt China offenbar einen Kurs, der es in der Energiefrage von Russland unabhängig macht.

Auch die Waffenproblematik verursacht Kontroversen zwischen Moskau und Peking. Indem China eigene Waffen herstellt, oft von russischen Modellen kopiert, versucht es, die Abhängigkeit von Moskau auf dem Gebiet der Waffenlieferungen zu verringern. Russland ist sich sehr wohl bewusst, dass China hoch entwickelte Militärtechnologie erhalten möchte. Jedoch könnte sich diese im Falle erneuter



Gipfel der Shanghai-Gruppe  
in Duschanbe/Tadschikistan, 2008

Spannungen auch gegen Russland selbst richten. Aus diesem Grund ist Russland nicht gewillt, China mit seinen technisch neuesten Produkten zu beliefern.

Separatismus ist auch zu einem kontroversen Punkt geworden. Der SCO-Gipfel, der 2008 in Duschanbe, Tadschikistan, stattfand, wurde vom russisch-georgischen Konflikt überschattet. Die russische Anerkennung der Unabhängigkeit von Abchasien und Süd-Ossetien erhielt auf diesem Gipfel keine Unterstützung. Es ist die offizielle Politik der Organisation, den Separatismus zu bekämpfen. Viele der Mitglieder und Beobachter haben mit separatistischen Bewegungen zu tun, so auch China mit den Problemen Tibet und Xinjiang. China äußerte seine Besorgnis über diese Entwicklungen in diesen aus georgischer Sicht separatistischen Regionen und kritisierte auf diese Weise indirekt Moskau.

Demografische Entwicklungen in Russlands Fernem Osten sind ebenso besorgniserregend für Moskau. In dieser Region wird Russland mit einer dynamisch steigenden Immigration aus China konfrontiert. Die Zahl der chinesischen Immigranten ist zwar nicht genau, sie variiert zwischen Hunderttausenden bis zu einigen Millionen, jedoch ist sie deutlich steigend. Russland sieht die Gefahr, dass Peking damit sowohl seine Probleme der Überbevölkerung lösen als auch damit in diesem Raum Fuß fassen will, d. h. in einer Region, die reich an Rohstoffen und Energiequellen ist.

#### Moskau und die SCO: Was ist zu erwarten?

Trotz des offiziellen Optimismus mangelt es der Shanghai-Gruppe an konstruktiven, gemeinsamen Zielsetzungen. Während China sich auf Märkte und Energie orientiert, konzentriert sich Russland auf Sicherheit und internationales Prestige; darauf, als militärische Supermacht wahrgenommen zu werden. Und für die zentralasiatischen Regime stellt die Shanghai-Gruppe eine Art „Lebensversicherung“ dar. Dies ist ein Gemisch aus denkbar gegensätzlichen Interessen. Folgt man den russischen und chinesischen Äußerungen, könnten in den folgenden Jahren die Beziehungen zwischen den beiden Staaten gestärkt werden. Dies würde auch die Zusammenarbeit innerhalb der SCO fördern. Nichtsdestoweniger könnte sich Russlands „strategische Partnerschaft“ mit China aufgrund wachsender Interessenskonflikte

auch als kurzfristig entpuppen. Wenn China seine derzeitigen Bestrebungen nach militärtechnologischer Unabhängigkeit erreicht hat und sich genügend alternative Wege geschaffen hat, um Energie zu bekommen, wird es Russland vielleicht „abstoßen“ wollen. Russland scheint sich darüber im Klaren zu sein, dass sich Chinas wachsende ökonomische und militärische Bedeutung zu einer Gefahr entwickeln könnte. Ein Indiz dieser Erkenntnis waren Moskaus Militärmanöver „Vostok 2010“ im Juni/Juli 2010 im Fernen Osten, die die größten militärischen Manöver seit dem Ende des Kalten Krieges waren. Obwohl man im Szenario des Manövers China sorgfältig nicht erwähnte, war es offensichtlich, dass dies ein Signal für Peking war.

Neben den Kontroversen zwischen China und Russland gibt es in der Shanghai-Gruppe auch unter den anderen Partnern viele unterschiedliche Interessen. Diese verhindern, dass die Gruppierung zu einer dominierenden politischen, ökonomischen und/oder militärischen Allianz wird. Es ist sogar denkbar, dass die SCO im Ergebnis interner Differenzen oder durch den Mangel an einer gemeinsamen Zielrichtung oder Bedrohung auseinanderbrechen wird.

Sicher ist: In den nächsten Jahren wird Moskau seine starke Orientierung auf diese Organisation beibehalten, weil es seine außen- und sicherheitspolitischen Interessen befördert, indem es eine Plattform für Waffen- und Energieabkommen bietet und seinen Einfluss im ehemaligen Sowjetgebiet Zentralasiens erhöht. Und nicht zuletzt wird der Kreml weiterhin die Shanghai-Gruppe dazu benutzen, Peking im Umgang mit der GUS und anderen SCO-Partnern Russlands zu beobachten. Deshalb wird die Shanghai-Gruppe für Russland eine wichtige Dimension seiner Außen- und Sicherheitspolitik bleiben. 🌐

*Aus dem Englischen übersetzt von Franziska Krämer.*

### Literaturverzeichnis

Haas, Marcel de: *Russia's Foreign Security Policy in the 21<sup>st</sup> Century: Putin, Medvedev and Beyond*. Routledge, London / New York 2010.

Khranchikhin, Aleksandr: Neadekvatnyy "Vostok". *Nezavisimoye Voennoye Obozreniye*, 23. Juli 2010.

Medvedjev, Dmitry: Speech at Meeting of Shanghai Cooperation Organisation Council of Heads of State, Tashkent 11.6.2010. <http://eng.kremlin.ru/transcripts/419> (abgerufen am 22.11.2010).