

Wacker, Gudrun

**Research Report**

## Gipfeltreffen der "Shanghaier Organisation für Zusammenarbeit": Von Worten zu Taten?

SWP-Aktuell, No. 22/2002

**Provided in Cooperation with:**

Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP), German Institute for International and Security Affairs, Berlin

*Suggested Citation:* Wacker, Gudrun (2002) : Gipfeltreffen der "Shanghaier Organisation für Zusammenarbeit": Von Worten zu Taten?, SWP-Aktuell, No. 22/2002, Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP), Berlin

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/254379>

**Standard-Nutzungsbedingungen:**

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

**Terms of use:**

*Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.*

*You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.*

*If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.*

## Gipfeltreffen der »Shanghaier Organisation für Zusammenarbeit«

Von Worten zu Taten?

*Gudrun Wacker*

Am 7. Juni 2002 fand in St. Petersburg der zweite Gipfel der Mitte letzten Jahres gegründeten »Shanghaier Organisation für Zusammenarbeit« (SOZ) statt, an der neben China und Rußland Kasachstan, Kirgistan, Tadschikistan und Usbekistan beteiligt sind. Das zentrale Anliegen dieser eurasischen Organisation ist – neben wirtschaftlicher Kooperation – der Kampf gegen »Terrorismus, Separatismus und religiösen Extremismus« in der Region. Die SOZ wurde aber von den Entwicklungen nach dem 11. September quasi überrollt. Durch die militärische Präsenz der USA in drei der zentralasiatischen Staaten wurde die Position Chinas und Rußlands in der Region deutlich geschwächt. Über die SOZ versuchen beide, ein Stück weit die Initiative in Zentralasien zurückzugewinnen. Beim diesjährigen Gipfel wurden eine Gemeinsame Erklärung sowie zwei zentrale Dokumente unterzeichnet, die der SOZ nun einen institutionellen Rahmen geben sollen.

Nach den Anschlägen in New York und Washington haben die USA im Rahmen des militärischen Eingreifens in Afghanistan unter anderem in Usbekistan und Kirgistan Militärbasen errichtet. Über deren Dauerhaftigkeit gibt es noch keine Klarheit.

Die Präsenz der USA als Sicherheitsgarant in der Region demonstrierte die praktische Ohnmacht der SOZ, die erst wenige Monate zuvor aus den »Shanghaier Fünf« (S-5: China, Rußland, Kasachstan, Kirgistan und Tadschikistan) unter Aufnahme von Usbekistan hervorgegangen war. Die gemeinsame Reaktion ihrer

Mitgliedstaaten auf die Terroranschläge beschränkte sich auf eine sie verurteilende, aber eher allgemein gehaltene Erklärung der Premierminister, die am 14. September 2001 zu einem regulären Treffen in Almaty zusammengekommen waren. Konkrete Schritte wurden zwar in Aussicht gestellt, jedoch nicht näher spezifiziert.

Einige Beobachter sahen daher die gerade aus der Taufe gehobene SOZ bereits wieder am Ende. Von russischer Seite betonte man, daß die SOZ erst auf dem Gipfel in Petersburg mit der zu verabschiedenden Charta einen rechtlichen Rahmen erhalten werde und damit ihre Arbeit tatsächlich aufnehmen könne. Im Juni

2001 sei in Shanghai lediglich die politische Entscheidung für die Gründung der neuen Organisation gefallen.

### **Interessen Beijings und Moskaus**

Ende 2001 verstärkten sich die Bemühungen, die verlorene Initiative in der Region zurückzugewinnen. Solche Anstrengungen lagen vor allem im Interesse Chinas, das durch die Entwicklungen nach dem 11. September de facto erheblich an Handlungsspielraum verloren hat. Während der »Westtschwenk« Präsident Putins nicht nur zu einer Neudefinition des amerikanisch-russischen Verhältnisses führte, sondern auch zu einer engeren Beziehung Rußlands zur NATO, sah China sich als Partner in der Koalition gegen den Terrorismus an den Rand gedrängt und in seiner internationalen Bedeutung geschmälert. Beijings Versuch, sein Vorgehen gegen Separatisten und nicht zugelassene Gruppierungen von Uiguren in der Nordwestregion Xinjiang als Bestandteil des globalen Kampfes gegen den Terrorismus anerkannt zu bekommen, war auf internationaler Ebene nicht besonders erfolgreich – bei den Mitgliedstaaten der SOZ dagegen konnte man auf Unterstützung in diesem Punkt bauen.

Moskau ging es gerade angesichts der eigenen Annäherung an den Westen darum, Beijing nicht vor den Kopf zu stoßen und zu demonstrieren, daß gute Beziehungen zu China auch weiterhin auf der Agenda stehen. Im Hinblick auf die zahlreichen bevorstehenden Gipfeltreffen mit den USA, der NATO, der EU und der SOZ im Mai und Juni 2002 erklärte der russische Außenminister am 22. Mai, die »östliche Richtung« sei nach wie vor von hoher Priorität in der Außenpolitik Rußlands.

Zudem will Moskau seinen Einfluß in Zentralasien nicht verlieren und dort auch künftig eine gewichtige Rolle spielen. Den sicherheitspolitischen

Rahmen dafür bilden der Kollektive Verteidigungsvertrag der GUS (ohne Usbekistan) und die SOZ.

### **Vorbereitungen auf den Gipfel**

Im Vorfeld des SOZ-Gipfels fanden zahlreiche Treffen hochrangiger Vertreter der Mitgliedstaaten statt. Allein zwischen Januar und Ende Mai kamen die Verteidigungsminister, die Innenminister sowie Leiter der Grenzbehörden und Spezialdienste, die Minister für Kultur, für Katastrophen sowie für Handels- und außenwirtschaftliche Beziehungen zusammen. Die Außenminister trafen sich zu einer außerordentlichen Sitzung, um die Lage in Afghanistan und den Kampf gegen den Terrorismus zu diskutieren, und dann erneut zur Ausarbeitung einer Charta für die SOZ.

Vertreter aus allen SOZ-Mitgliedstaaten nahmen außerdem Anfang Juni an der »Konferenz für Interaktion und vertrauensbildende Maßnahmen in Asien« (Conference on Interaction and Confidence Building Measures in Asia, kurz: CICA) in Almaty teil. Die CICA, an der Staaten von Ägypten bis China beteiligt sind, gehört zu einer Reihe schon länger existierender vertrauensbildender Initiativen, deren Anliegen durch die Entwicklungen nach dem 11. September an Interesse gewonnen haben. Sie geht auf eine Initiative des kasachstanischen Präsidenten Nursultan Nazarbajev im Jahre 1992 zurück und hat zum Ziel, eine Art asiatisches Äquivalent zur KSZE zu werden. Bei den Treffen der insgesamt 16 Mitgliedstaaten in den letzten Jahren blieb es im Ergebnis bei unverbindlichen Good-Will-Erklärungen. Vor allem durch die Anwesenheit des pakistanischen Präsidenten Musharraf und des indischen Premierministers Vajpayee, deren Länder sich wegen des ungelösten Kashmir-Konfliktes am Rande eines Krieges befanden, gewann die diesjährige Veranstaltung erheblich an internationaler Aufmerksamkeit. Sowohl Putin als auch Jiang Zemin boten bei dieser Gelegenheit an, sich im Konflikt zwischen Pakistan und Indien als Vermittler einzuschalten. Dies führte aber nicht zu konkreten Schritten.

Neue Aspekte kamen bei den vorbereitenden Sitzungen der Shanghaier Gruppe auf Ministerebene insofern zur Sprache, als China sich für gemeinsame Übungen von Friedenstruppen im SOZ-Rahmen aussprach und zudem seine Unterstützung für den Beitritt der übrigen SOZ-Staaten zur WTO zusagte. Bislang sind nur Kirgistan und China selbst Mitglieder der WTO.

Usbekistan nahm weder am Treffen der Verteidigungsminister noch an dem der Grenzbehörden teil. Dies wurde in der russischen Presse als beginnende Distanzierung Taschkents – »Hauptverbündeter« der USA in Zentralasien nach Beginn des Militäreinsatzes in Afghanistan – von der SOZ interpretiert. Der usbekistanische Präsident Islam Karimov hatte erklärt, die USA hätten für Usbekistan das getan, wozu die Partner in der GUS nicht in der Lage waren. Auch gegen einige Punkte im Charta-Entwurf der Außenminister gab es offenbar Vorbehalte Usbekistans. Es wurde sogar gemunkelt, der usbekische Präsident werde gar nicht zum Gipfeltreffen erscheinen – was sich jedoch als Gerücht erwies.

### **Ergebnisse von Petersburg**

Der Gipfel in Petersburg sollte der SOZ das notwendige rechtliche Fundament geben, um sie zu einer vollgültigen internationalen Organisation zu machen. Folgende Dokumente wurden unterzeichnet:

- ▶ die Charta der SOZ,
- ▶ ein Abkommen über die Errichtung eines Regionalen Antiterrorismus-Zentrums (RATZ) in Bischkek,
- ▶ eine Gemeinsame Erklärung der sechs Präsidenten.

Sowohl die Charta als auch das Abkommen über das Antiterrorismus-Zentrum müssen von den Parlamenten der SOZ-Mitgliedstaaten ratifiziert werden. Zudem wird derzeit an etwa dreißig weiteren Dokumenten gearbeitet, die einzelne Spezialfragen regeln sollen. Die Charta der SOZ tritt formell in Kraft, wenn sie von mindestens vier der sechs Mitgliedstaaten ratifiziert ist. Die SOZ kann sich dann als Organisation nach Artikel 8 der Charta der Vereinten Nationen registrieren lassen.

Bislang liegen die beiden zentralen Dokumente – Charta und RATZ-Abkommen – nur in unvollständiger russischer Version vor. Daraus werden die Grundlinien der Vereinbarungen deutlich.

#### ***Organe der SOZ laut Charta (§§ 5–11) und Abkommen über Antiterrorismus-Zentrum***

- ▶ Rat der Staatsoberhäupter (jährliche Treffen, Festlegung der Prioritäten der SOZ)
- ▶ Rat der Regierungschefs/Premierminister (jährliche Treffen, Koordination der ökonomischen Zusammenarbeit, Festlegung des Budgets der SOZ)
- ▶ Rat der Außenminister (jährliche Treffen jeweils einen Monat vor der Sitzung der Staatsoberhäupter, zusätzliche Treffen möglich; Koordination der internationalen Aktivitäten der SOZ)
- ▶ Konferenzen der Leiter von Ministerien und/oder Behörden (konkrete Fragen der Zusammenarbeit, Einrichtung von zeitweisen oder dauerhaften Expertengruppen möglich)
- ▶ Rat der nationalen Koordinatoren (mindestens drei Treffen pro Jahr, Koordination und Leitung der laufenden Arbeit)
- ▶ Regionales Antiterrorismus-Zentrum (kurz: RATZ; ständige Einrichtung mit Sitz in Bischkek [Kirgistan]. Leitung: Ratsgremium, in das jedes SOZ-Mitglied einen Vertreter entsendet, und Exekutivkomitee, bestehend aus Direktor und weiterem für das Funktionieren des RATZ notwendigem Personal; Direktor vom Rat der Staatsoberhäupter auf Empfehlung des RATZ-Rates ernannt)
- ▶ Sekretariat (Sitz: Beijing, ständiges administratives Organ der SOZ, Leiter: Exekutivsekretär wird vom Rat der Staatsoberhäupter auf Vorschlag des Rates der Außenminister für drei Jahre ohne Verlängerungsmöglichkeit nach Rotationsprinzip in Reihenfolge des russischen Alphabets bestimmt; Stellvertreter auf Vorschlag des Rates der nationalen Koordinatoren durch den Rat der Außenminister bestimmt)

### *Charta der SOZ*

Die Charta umfaßt in 26 Paragraphen unter anderem Abschnitte über Ziele und Aufgaben, Prinzipien, Bereiche der Zusammenarbeit, Organe, Finanzierung, Mitgliedschaft, Beziehungen zu anderen staatlichen und internationalen Organisationen, Rechtsfähigkeit, Entscheidungsverfahren, Durchführung von Entscheidungen sowie Registrierung bei den Vereinten Nationen.

Im Vorspann und in den §§ 1–3 werden frühere Übereinkünfte der SOZ bekräftigt und die üblichen Prinzipien – nationale Souveränität, territoriale Integrität, gegenseitige Nichteinmischung in innere Angelegenheiten – bestätigt. Grundlegendes Ziel der SOZ ist die Schaffung von Frieden, Sicherheit und Stabilität in der Region durch Stärkung des Vertrauens zwischen den Mitgliedstaaten und vertiefte Zusammenarbeit in allen Bereichen. Insbesondere bekämpft die SOZ Terrorismus, Separatismus und Extremismus sowie illegalen Drogen- und Waffenhandel, andere Formen grenzüberschreitender Kriminalität und illegale Migration.

Mit Ausnahme des Antiterrorismus-Zentrums werden Funktionen und Arbeitsweise der Organe vom Rat der Staatsoberhäupter festgelegt, der auch über die Einrichtung zusätzlicher Organe der SOZ entscheidet (§ 4). [Siehe die Übersicht über die Organe der SOZ.]

Die SOZ wird über ein eigenes Budget verfügen, über das noch ein gesondertes Abkommen zu schließen ist. Diese Mittel sind nur für die Finanzierung der ständigen Einrichtungen der SOZ vorgesehen, also vor allem Sekretariat und Antiterrorismus-Zentrum. Die Kosten für die Teilnahme ihrer Repräsentanten und Experten an gemeinsamen Maßnahmen haben die einzelnen Staaten jeweils selbst zu tragen (§ 12).

Über Anträge zur Aufnahme neuer Mitglieder entscheidet der Rat der Staatsoberhäupter nach Aufforderung durch den Rat der Außenminister. Als Bedingung wird genannt, daß der Antragsteller bereit ist, die Charta und die übrigen von der SOZ

verabschiedeten Dokumenten anzuerkennen. Verletzt ein Mitgliedstaat die Charta oder kommt er seinen Verpflichtungen nicht nach, so kann er auf Empfehlung des Rates der Außenminister durch Beschluß des Rates der Staatsoberhäupter vorübergehend aus der SOZ ausgeschlossen werden. Im Wiederholungsfall droht endgültiger Ausschluß aus der SOZ (§ 13).

Entscheidungen der SOZ werden ohne formelle Abstimmung im Konsensverfahren getroffen, mit Ausnahme der Entscheidung über den zeitweisen oder endgültigen Ausschluß eines Mitgliedes, für die das Prinzip »Konsens minus eins« gilt. Sind nicht alle der SOZ-Staaten an einem Projekt interessiert, so kann dieses von den übrigen dennoch realisiert werden. Die ursprünglich nicht interessierten Staaten können sich später anschließen (§ 16).

### *Abkommen über die Einrichtung eines Regionalen Antiterrorismus-Zentrums*

Das Abkommen über das Antiterrorismus-Zentrum (RATZ) legt die notwendigen rechtlichen und organisatorischen Details fest, so daß nach seiner Ratifizierung mit dem bereits im Jahr 2000 beim Gipfel der »Shanghaier Fünf« in Duschanbe (Tadschikistan) beschlossenen Projekt begonnen werden kann. Das RATZ wird seinen Sitz in Bischkek (Kirgistan) haben. Der Arbeit des Zentrums liegt die beim Gründungsgipfel der SOZ (Juni 2001 in Shanghai) unterzeichnete »Konvention zum Kampf gegen Terrorismus, Separatismus und religiösen Extremismus« zugrunde, in der die drei Begriffe (»drei Kräfte«) definiert wurden.

Die Hauptaufgaben des RATZ bestehen in der Ausarbeitung von Vorschlägen zur Weiterentwicklung des Kampfes gegen die »drei Kräfte« im Rahmen der SOZ und auf Nachfrage auch eines einzelnen Mitgliedes. Sie umfassen außerdem die Zusammenarbeit mit den zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten auf Anfrage sowie die Sammlung und Analyse relevanter Informationen. Es ist geplant, eine Datenbank über einschlägige Organisationen, Personen,

ihre Finanzierung usw. aufzubauen. Hinzu kommen die Weitergabe von Informationen auf Anfrage der zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten, Kooperation bei der Vorbereitung und Durchführung anti-terroristischer Kommando- und operativ-taktischer Übungen sowie bei operativen Ermittlungen und Mitarbeit bei der Durchführung internationaler Ermittlungen gegen einschlägig Verdächtige. Das RATZ beteiligt sich an der Vorbereitung internationaler Rechtsdokumente zu Fragen des Terrorismus, Separatismus und Extremismus und arbeitet bei der Schulung von Spezialisten und Ausbildern für Antiterrorereinheiten mit. Es befaßt sich mit der Vorbereitung und Durchführung wissenschaftlich-praktischer Konferenzen und Seminare. Schließlich gehören Erfahrungsaustausch sowie Aufbau und Pflege von Arbeitskontakten zu internationalen Organisationen, die sich mit Fragen des Terrorismus usw. befassen, zu seinen Aufgaben (§ 6).

Jedes SOZ-Mitgliedsland erstellt eine Liste seiner Behörden und Organe, die mit dem RATZ zusammenarbeiten und mit denen das RATZ Informationen austauschen soll. Für andere offizielle Stellen in den einzelnen Staaten der SOZ erstellt das RATZ Berichte auf Anfrage. Der Aufbau der Datenbank sowie Fragen des Informationsaustausches und -schutzes sind durch ein gesondertes Abkommen zu regeln (§ 10).

Die Leitung des RATZ liegt bei einem Rat, gebildet aus Vertretern der Mitgliedsländer, und einem Exekutivkomitee mit einem Direktor. Beschlüsse des Rates gelten als angenommen, wenn keine der beteiligten Seiten Einwände hat. Der Rat trifft selbst finanzielle Entscheidungen und erstellt jährlich einen Tätigkeitsbericht für den Rat der Staatsoberhäupter. Der Direktor und die übrigen Mitglieder des Exekutivkomitees agieren unabhängig von Behörden oder Politikern und unterstehen nicht einem einzelnen Mitgliedstaat des SOZ (§ 11). Eigentum und Aktivitäten des RATZ genießen Immunität gegenüber jeder Form administrativer oder gerichtlicher Ein-

mischung (§ 12), das Personal erhält diplomatischen Status (§ 16). Das RATZ hat somit quasi Status und Rang einer Botschaft. Es darf seine Kommunikation chiffrieren und Kuriere einsetzen. Die dem RATZ gewährte Immunität kann in begründeten Fällen vom Rat der Staatsoberhäupter aufgehoben werden (§ 15), die einzelner Mitglieder des Exekutivrates vom Rat (§ 16). Außerdem werden in dem Abkommen Fragen der Abordnung, Pensionsansprüche der Mitarbeiter des RATZ und ähnliche Detailfragen geregelt.

#### *Gemeinsame Erklärung der Staatsoberhäupter*

In ihrer »Gemeinsamen Erklärung« führten die Präsidenten nochmals die grundlegenden Ziele der SOZ und ihre Prinzipien an, wie sie in der Charta und früheren Deklarationen niedergelegt sind. Eine schnelle Ratifizierung der Charta und des RATZ-Abkommens sei Voraussetzung für ein effektives Funktionieren der SOZ. Der Rat der nationalen Koordinatoren werde in der Zwischenzeit damit befaßt, die vertraglichen und normativen Dokumente auszuarbeiten, um eine umgehende Arbeitsaufnahme der Einrichtungen der SOZ zu ermöglichen. Parallel zur Lösung organisatorischer Fragen werde die konkrete Zusammenarbeit in verschiedenen Bereichen vorangetrieben. Im Vordergrund stehe dabei vor allem die Wirtschaft. In nächster Zukunft sollen gemeinsame Projekte festgelegt werden, so beim Bau von Transportverbindungen und Kraftwerken, der Wassernutzung sowie der Förderung und dem Transport von Energieträgern. Über die Schaffung von Rahmenbedingungen für die Förderung des Handels und von Investitionen existiere bereits ein Memorandum der Premierminister (vom 14. September 2001).

Die SOZ verortet sich innerhalb des größeren Rahmens internationaler Beziehungen in einer Welt, die auf »Mechanismen der kollektiven Lösung für Schlüsselprobleme« aufbauen müsse. Sie lehne alle Akte, Methoden und Praktiken des Terror-

rismus ab. Der Kampf gegen den Terrorismus müsse auf der Grundlage der Normen und Prinzipien des internationalen Rechts geführt werden. Er sei nicht identisch mit dem Kampf gegen irgendeine Religion, einzelne Staaten und Nationalitäten, und man müsse sich davon freimachen, mit zweierlei Maßstab zu messen. Wichtig im globalen Kampf gegen den Terrorismus sei die Beseitigung seines sozialen Nährbodens – Armut, Arbeitslosigkeit, Analphabetentum, Diskriminierung aufgrund von rassischen, ethnischen oder religiösen Merkmalen.

Die SOZ-Mitglieder treten für den Beitritt weiterer Staaten zum Vertrag über die Nichtverbreitung von Kernwaffen (NPT) und für die Unterzeichnung und Ratifizierung des Atomteststoppabkommens (CTBT) ein und unterstützen Initiativen für atomwaffenfreie Zonen in Zentralasien und der Mongolei.

Bemerkenswert ist, daß in diesem Zusammenhang der kurz zuvor im Mai zwischen USA und Rußland unterzeichnete Vertrag über die Verringerung strategischer Offensivwaffen ausdrücklich als Beitrag zur nuklearen Beschränkung gewürdigt wird – ein Zeichen, daß China sich mit der Annäherung Moskaus und Washingtons zu arrangieren versucht. ABM-Vertrag und Raketenabwehrpläne der USA – fester Bestandteil früherer gemeinsamer Erklärungen – finden dagegen keine Erwähnung mehr.

Im vierten Teil hält die Gemeinsame Deklaration fest, daß jeder Mitgliedstaat der SOZ das Recht hat, Formen und Methoden zur Gewährleistung seiner Sicherheit selbst zu wählen, und dazu auch mit anderen Staaten zusammenzuarbeiten. Dies dürfe allerdings nicht zu negativen Auswirkungen auf die regionale Stabilität und Sicherheit führen. Damit wird quasi die militärische Zusammenarbeit der zentralasiatischen Staaten mit den USA gebilligt.

Schließlich wird zu einer ganzen Palette einzelner Sicherheitsfragen Stellung bezogen, darunter Afghanistan, Taiwan, die beiden Koreas, Indien-Pakistan, der Nahe Osten und Irak. Bezüglich des Irak erklären

sich die Mitglieder der SOZ bereit, diplomatische Bemühungen zu unterstützen, um die Resolutionen des Sicherheitsrates der Vereinten Nationen voll umzusetzen.

#### *Konsens mit Nuancen*

In ihren Abschlusserklärungen würdigten die Präsidenten die Bedeutung des Gipfels, hoben aber jeweils unterschiedliche Aspekte hervor: Putin betonte, die SOZ sei kein Block, sondern eine offene Gemeinschaft – sie könne sich Zusammenarbeit in jeder Form und mit jedem Staat vorstellen. Nursultan Nazarbaev kritisierte die GUS, deren positive Funktion hauptsächlich darin bestanden habe, den Rahmen für Treffen und Gespräche unter den Präsidenten abzugeben. Er verglich die SOZ mit der »Eurasischen Wirtschaftsgemeinschaft« (EvrAzÉS) der GUS und wies auf die strengen Regeln der SOZ hin, aus der man immerhin ausgeschlossen werden könne. Er schlug eine Freihandelszone der SOZ nach dem Vorbild des Abkommens zwischen China und Singapur vor. Der Präsident Kirgistans dagegen regte ein Treffen der Minister für Transport und Verkehr noch im Jahr 2002 an. Imomali Rachmonov, Präsident Tadschikistans, verwies auf die Beilegung der Grenzfrage zwischen China und seinem Land, die nun den Aufbau der Zusammenarbeit auf dem Fundament der SOZ-Charta ermögliche.

Von den Würdigungen der übrigen Präsidenten hoben sich allenfalls einige kritische Untertöne im Kommentar des usbekistanischen Präsidenten Islam Karimov ab. Er merkte an, Erfolg und internationale Autorität der SOZ hingen direkt davon ab, daß sie die Veränderungen, die in der Welt vor sich gehen, zur Kenntnis nehmen und sich auf der politischen Weltbühne pragmatisch verhalte. Er lobte Rußland für Pragmatismus und nüchterne Einschätzung der Lage nach dem 11. September und für die Verhandlungen mit Bush und die neuen Beziehungen zur NATO. In seinen Bemerkungen schwang Skepsis mit, ob die SOZ ohne

Beteiligung der USA eine Zukunft haben kann.

Zur Frage der Aufnahme neuer Mitglieder in die SOZ äußerten sich die Präsidenten in Petersburg vorsichtig. Indien hat offiziell Interesse an einer Beteiligung bekundet. Selbst wenn Rußland geneigt wäre, Indiens Antrag zu unterstützen, ist fraglich, ob dies auch für China gilt. Sein Verhältnis zu Indien ist nach wie vor problematisch. Ein Aufnahmeantrag Pakistans, zu dem China noch immer enge Beziehungen unterhält, war Anfang letzten Jahres aufgrund der Einwände Tadschikistans und Rußlands abschlägig beschieden worden.

### **China und Rußland nach dem »Westschwenk« Putins**

Der Gipfel in Petersburg bot den Präsidenten Rußlands und Chinas Gelegenheit, das Verhältnis beider Staaten unter den neuen internationalen Vorzeichen nach dem 11. September zu diskutieren. Beijing reagierte offiziell auf das engere Verhältnis Moskaus zu den USA und zur NATO sehr vorsichtig und zurückhaltend. Letztlich hat China keine andere Wahl, als gute Miene zur russischen Annäherung an den Westen zu machen, beobachtet diese aber zweifellos mit Unbehagen und Sorge.

Bereits Anfang Juni war der russische Verteidigungsminister Sergej Ivanov nach Beijing gereist, um die chinesische Führung aus erster Hand über die Ergebnisse der Gipfel Putin-Bush und Rußland-NATO zu informieren.

Und kurz vor dem SOZ-Gipfel gab Putin der chinesischen »Volkszeitung« (Renmin Ribao) ein Exklusivinterview, in dem er die Bedeutung der »strategischen Partnerschaft« zwischen Rußland und China einmal mehr unterstrich: Ein engeres Verhältnis zu den USA, der EU und der NATO bedeute keineswegs, daß dem asiatischen Faktor in der russischen Außenpolitik nur noch eine sekundäre Rolle zugemessen werde.

Das Bemühen, China zu versichern, daß sich im bilateralen Verhältnis nichts Grundlegendes verändert hat, wurde bei Putins Gesprächen mit Jiang Zemin in Petersburg deutlich. Jiang erklärte denn auch, die Verbesserung in den Beziehungen Rußlands zu den USA und Europa sei von Vorteil für den Erhalt von Frieden, Sicherheit und Stabilität in der Region und in der Welt.

### **Fazit und Ausblick**

Das wohlvorbereitete Treffen der Staatsoberhäupter der SOZ in Petersburg hat keine großen Überraschungen gebracht und fand angesichts der Häufung und zeitlichen Nähe bedeutender anderer Gipfeltreffen relativ wenig internationale Beachtung.

Zum Zeitpunkt des amerikanischen Militäreinsatzes in Afghanistan war die SOZ noch nicht arbeitsfähig. Sollte sie – auch als Gegengewicht zu den USA in der Region – überhaupt eine Überlebenschance haben, so mußten die bisherigen Absichtserklärungen in konkrete Schritte umgesetzt werden. Man kann davon ausgehen, daß der 11. September und seine direkten Auswirkungen auf Zentralasien und die weitere Region als Katalysator für den Abschluß der Verhandlungen über die Grundsatzdokumente gewirkt haben. Dieser externe Stimulus findet seine Parallele in den beiden Abkommen der »Shanghaier Fünf« – des Vorgängers der SOZ ohne Usbekistan – über vertrauensbildende Maßnahmen (Shanghai 1996) und Abrüstung entlang der Grenzen (Moskau 1997): Sie hätten wohl ohne Osterweiterungspläne der NATO und Erneuerung der japanisch-amerikanischen Sicherheitsallianz noch geraume Zeit auf sich warten lassen.

Konnte die SOZ bei ihrer feierlichen Gründung im Juni letzten Jahres noch davon ausgehen, daß sie nicht unter zeitlichem Druck stehe, so hat sich das mit dem 11. September gründlich geändert. Von ihrer vorübergehenden Lähmung



zumindest scheint sie sich seit Beginn dieses Jahres frei gemacht zu haben.

Die SOZ kämpft – mit der Verabschiedung der Charta und dem Abkommen über die Einrichtung des RATZ hat sie einen großen Schritt in Richtung Institutionalisierung gemacht. Rußland und noch stärker China engagieren sich für ihren Weiterbestand und ihr Funktionieren.

Und für die zentralasiatischen Staaten gilt: auf ein langfristiges Engagement der USA, das ihre Sicherheit und Stabilität garantiert, können sie nicht bauen – insbesondere nach dem Ende der Militäroperationen in Afghanistan. China und Rußland aber werden ihre großen Nachbarn bleiben. Zudem müssen die autoritären Präsidialregime Zentralasiens weder aus Beijing noch aus Moskau mit Kritik wegen Menschenrechtsverletzungen oder Demokratiedefiziten rechnen.

Das vorherrschende gemeinsame Interesse aller SOZ-Staaten ist damit aber bislang ein nur negatives: die Abwehr von Bedrohungen für ihre Regimestabilität. Einen Erfolg als regionale Organisation garantiert das noch nicht. Usbekistan etwa, kürzlich zum »strategischen Partner« der USA aufgewertet, bleibt ein unsicheres Mitglied.

Die SOZ wird sich nur dann als stabiler regionaler Zusammenschluß dauerhaft etablieren können, wenn die bekundeten positiven Interessen an verstärkter Zusammenarbeit, vor allem in der Entwicklung gemeinsamer Wirtschafts- und Infrastrukturprojekte, umgesetzt und so die gemeinsamen Institutionen integrationspolitisch mit Leben erfüllt werden. Sonst droht der SOZ das Schicksal jener zahlreichen regionalen Integrationsprojekte, die an fehlender innerer Logik und Substanz gescheitert sind.

© Stiftung Wissenschaft und Politik, 2002  
Alle Rechte vorbehalten

**SWP**  
Stiftung Wissenschaft und Politik  
Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit

Ludwigkirchplatz 3-4  
10719 Berlin  
Telefon +49 30 880 07-0  
Fax +49 30 880 07-100  
www.swp-berlin.org  
swp@swp-berlin.org