

Kooperative Hegemonie In Zentralasien haben Russland und China einen stabilen Modus Vivendi für eine gemeinsame Dominanz geschaffen. Eine Blaupause auch für andere Regionen und Themen?

Von Stefan Meister

Russlands Invasion der Ukraine im Februar 2022 markierte nicht nur das Ende der Zusammenarbeit zwischen Russland und der EU in der gemeinsamen Nachbarschaft. Sie beeinflusst auch das Verhältnis zwischen Moskau und Peking, und sie wirkt sich nachhaltig auf die Beziehungen zwischen Russland und seinen Nachbarn in Osteuropa, dem Südkaukasus und Zentralasien aus.

Moskaus Rolle als regionaler Hegemon ist durch diesen Krieg geschwächt worden; die Verhandlungsposition der postsowjetischen Staaten gegenüber Moskau hat sich verbessert. So ziehen etwa die Länder Zentralasiens ökonomische Vorteile aus der Umgehung von westlichen Sanktionen, und für Russland werden sie mit Blick auf den Zugang zu alternativen Märkten und Transitrouten wichtiger.

Doch ein geschwächtes Russland bedeutet nicht unbedingt ein schwaches Russland. Dass sich die russischen Interessen mit Blick auf Handelsrouten verschoben haben, dass Moskau neue Märkte erschließen muss und gezwungen ist, seine Politik durch einen Schulterchluss

mit autoritären Staaten zu legitimieren, hat lediglich dazu geführt, dass der Kreml in der südlichen und östlichen Nachbarschaft aktiver geworden ist. So besuchte Russlands Präsident Wladimir Putin 2022 zum ersten Mal seit Jahren alle fünf aus der Konkursmasse der Sowjetunion entstandenen zentralasiatischen Kernstaaten: Kasachstan, Kirgistan, Tadschikistan, Turkmenistan und Usbekistan; mehr als 50 Treffen (online oder persönlicher Natur) mit den zentralasiatischen Staatsführern wurden im vergangenen Jahr gezählt.

Netz aus Institutionen und Verträgen

Bei der Partnersuche setzt Moskau neben dem Iran vor allem auf China. Im Rahmen der Seidenstraßen-Initiative investiert Peking seit Jahren massiv in Infrastruktur in Zentralasien; zudem exportiert es Sicherheitstechnologie in die Länder der Region. Die relative Schwächung Russlands durch den Krieg gegen die Ukraine bedeutet mittelfristig auch einen Einflussgewinn Chinas in Zentralasien, der sich aufgrund seiner ökonomischen Stärke bereits seit Jahren abgezeichnet hat.



Dr. Stefan Meister ist Leiter des Zentrums für Ordnung und Governance in Osteuropa, Russland und Zentralasien in der Deutschen Gesellschaft für Auswärtige Politik (DGAP).

Wie Kooperation und Interessenausgleich zwischen Moskau und Peking funktionieren, lässt sich am Beispiel Zentralasiens besonders gut analysieren. Hier interagieren Russland und China seit Jahrzehnten miteinander; beide haben ein Netz aus regionalen Institutionen und Verträgen entwickelt, durch das die Staaten miteinander verbunden sind und größere Konflikte verhindert werden.

Eine zentrale Rolle für die Kooperation zwischen China, Russland und den Staaten Zentralasiens spielt die 2001 gegründete Shanghai-Organisation für Zusammenarbeit (SOZ), besonders in der inneren und äußeren Sicherheit, aber in wachsendem Maße auch in Wirtschafts-, Handels- und Technologiefragen. Während Turkmenistan als einziges Land der Region kein Mitglied der SOZ ist, gehören Indien, der Iran und Pakistan dazu.

Die Beziehungen zwischen China und Russland in Zentralasien werden oft als Ausdruck einer „kooperativen Hegemonie“ oder als „regionale Arbeitsteilung“ bezeichnet. Der erste Begriff beschreibt, dass beide Länder eine dominierende Position in Zentralasien einnehmen und das Interesse teilen, dass kein dritter Akteur an Einfluss in der Region gewinnt. Die regionale Arbeitsteilung besteht darin, dass Russland vor allem als politische und militärische Macht agiert und China als Investor und wichtigster Wirtschaftspartner.

Das ändert nichts daran, dass sich die Aktivitäten beider Staaten immer mal überlappen: Russland bleibt ein bedeutender Wirtschaftspartner für die fünf Staaten, China ist in wachsendem Maße auch in der Grenzkontrolle und im Verkauf moderner Sicherheits- und Überwachungstechnologie aktiv.

China hat weder die Kapazitäten noch ein Interesse, die Rolle Russlands in Zentralasien einzunehmen. Die russische

Sprache behält allen Nationalisierungstendenzen zum Trotz ihre zentrale Bedeutung; daneben ist Russland der wichtigste Lieferant von Getreide und Lebensmitteln für die Staaten der Region.

Laut Weltbank machten Auslandsüberweisungen von Arbeitsmigranten aus Russland an ihre Heimatländer im Jahr 2021 in Kirgistan 33 Prozent und in Tadschikistan 34 Prozent des Bruttoinlandsprodukts aus. Diese Zahlen sind seit Beginn des Krieges in der Ukraine nochmal gestiegen. Die russische Führung hat sich seither darum bemüht, die Abwanderung von hochqualifizierten Russen durch Arbeitskräfte aus Zentralasien auszugleichen, weshalb sie Anreize durch Einreise- und Aufenthaltsvereinfachungen geschaffen hat. Daneben sichert Russland die südlichen Grenzen der Staaten durch eigenes Militär, gemeinsame Übungen und militärische Unterstützung ab.

Russland agiert vorwiegend politisch und militärisch, China als Investor und Wirtschaftspartner

Die fünf zentralasiatischen Staaten, Russland und China haben ähnliche autoritäre oder semiautoritäre Regierungsmodelle entwickelt. Zu ihren Prinzipien zählen (zumindest offiziell) die Souveränität von Staaten, die weitgehende Absage an Interventionen, die Unverletzlichkeit von Grenzen sowie die Idee der autoritären Stabilität. Es gibt in der Region enge Kooperationen mit Russland und China im Sicherheitsbereich sowie zur Überwachung der eigenen Bevölkerungen: durch Kontrolle des Internets, durch ein Überwachungssystem mit Gesichtserkennung

an öffentlichen Plätzen und durch den Austausch von Bürgerdaten. Hierbei spielen regionale Organisationen wie die SOZ oder das von Russland geführte Sicherheitsbündnis der Organisation des Vertrags für kollektive Sicherheit (OVKS) eine wichtige Rolle.

Verändern versus zerstören

Nach dem Ende des Ost-West-Konflikts begannen China und Russland als die beiden dominanten Mächte in Zentralasien damit, erst zögerlich, dann stetig Kooperationsstrukturen aufzubauen. Zwar betrachteten beide Mächte einander als Konkurrenten und als Sicherheitsrisiko, teilten allerdings das Interesse, den Einfluss der USA zurückzudrängen und selbst eine zentrale Rolle in einer multipolaren Ordnung zu spielen. Wie diese Ziele aber zu erreichen sind, darin unterscheiden sich die Ansätze.

China möchte in erster Linie im Rahmen bestehender internationaler Organisationen agieren, da freie Märkte und liberalisierter Handel bei seinem ökonomischen Aufstieg zentral waren. Peking konkurriert auf offenen Märkten und versucht, bestehende Institutionen so zu verändern, dass es die Regeln mit eigenen Normen und Standards beeinflussen kann. Es ist ausgesprochen erfolgreich darin, Institutionen mit belastbaren Vereinbarungen zu schaffen und dadurch regionale Integration wie etwa in Südostasien zu erreichen. Auf regionaler Ebene agiert Peking lösungsorientiert und pragmatisch.

Russland dagegen möchte die bestehende, aus seiner Sicht von den Vereinigten Staaten dominierte Ordnung zerstören; es wirkt auch aufgrund seiner relativen ökonomischen Schwäche eher disruptiv als gestaltend. Moskau schafft alternative Institutionen, die die westliche Dominanz schwächen sollen, und sanktioniert

Staaten, die sich in westliche Institutionen integrieren wollen: 2008 mit dem Krieg gegen Georgien, 2014 mit der Annexion der Krim und dem Krieg im Donbass und seit 2022 mit einer großangelegten Invasion in der Ukraine.

Moskau bevorzugt bilaterale Abkommen und die selektive Nutzung von Institutionen, wann immer sie seinen Interessen dienen; etwa, wenn es um die Legitimation von Entscheidungen oder Interventionen im Rahmen von Konflikten geht. Regionale Organisationen sind aus dieser Perspektive dazu da, Russlands globale Rolle über dessen Position als regionaler Hegemon zu legitimieren. Daneben soll die Integration postsowjetischer Staaten verhindern, dass diese sich in andere Institutionen integrieren können, allen voran in westliche wie die EU und die NATO. So wurde die Eurasische Wirtschaftsunion (EWU) ursprünglich von Moskau gegründet, um mit der EU einen gemeinsamen Wirtschaftsraum auf Augenhöhe von Wladiwostok nach Lissabon auszuhandeln. Als sich der Konflikt mit der EU und den USA aufgrund innerer Legitimationsdefizite verschärfte und die osteuropäischen Staaten sich immer stärker weigerten, Russland als Hegemonialmacht zu akzeptieren, wurde die EWU zu einem Instrument Moskaus, um die Integration postsowjetischer Staaten in die EU zu verhindern.

Ein Schwerpunkt regionaler Kooperation in Eurasien liegt in der gegenseitigen Unterstützung beim Vorgehen gegen Oppositionelle und sogenannte Farbenrevolutionen. Diese „schützende Integration“ kann ein wichtiger Treiber der Zusammenarbeit sein, weil sich die beteiligten autoritären Staaten gegenseitig bei der Unterdrückung der Opposition legitimieren. Auch der Austausch von Informationen und die Auslieferung von unliebsamen

Bild nur in Printausgabe verfügbar

Brandherd: Als 2022 in Kasachstan Massenunruhen ausbrachen, bat Präsident Kassym-Schomart Tokajew die russisch geführte Organisation des Vertrags für kollektive Sicherheit um Unterstützung.

Personen können Teil dieser Unterstützung sein. Autokratische Kooperation hat damit auch einen stabilisierenden Effekt.

Die Shanghai-Organisation für Zusammenarbeit zielt auf die Stabilität ihrer Mitgliedstaaten und erkennt die Diversität von Werten als grundlegendes Prinzip an. Sie hat sich die Unterstützung und Stabilisierung von Autokratien in Nachbarstaaten in Krisensituationen auf die Fahnen geschrieben.

Ein Beispiel ist der Einsatz der Organisation des Vertrags für kollektive Sicherheit nach Massenunruhen in Kasachstan im Januar 2022. Dass die OVKS nicht bereit war, sich im eskalierenden Grenzkonflikt zwischen Kirgistan und Tadschikistan im September 2022 zu engagieren, zeigt allerdings das begrenzte Interesse autoritärer

Staaten, bei Konflikten zwischen anderen autoritären Staaten zu intervenieren.

Stabilität, Souveränität, Legitimität

Die Integration postsowjetischer Staaten in Eurasien erfolgt in einem Netzwerk regionaler Institutionen, die maßgeblich von Russland und China dominiert werden. Allerdings folgen autokratische Staaten anderen Mustern der Aushandlung und Integration als Demokratien. Stabilität, Souveränität und Legitimität sind zentrale Elemente postsowjetischer regionaler Integrationsprozesse – und nicht etwa Vertiefung, Abgabe von Souveränität und gegenseitiges Vertrauen. Gleichzeitig wäre es falsch, anzunehmen, dass diese Integrationsprozesse weniger stabil sind. Moskau und Peking handeln nicht im Rahmen

von klassischen Allianzen, sondern auf Basis einer Koordinierung ihrer Politik und über eine Vielzahl von Verträgen. Wo gemeinsame Interessen bestehen, findet immer mehr Koordinierung statt, die auch gemeinsame Initiativen im Rahmen internationaler Organisationen wie der Vereinten Nationen ermöglicht.

Dieses Vorgehen fügt sich perfekt in eine multipolare Ordnung ein, in der die internationalen Beziehungen fließender und unberechenbarer werden und flexible Arrangements wichtiger und attraktiver. Gleichzeitig legitimiert die internationale Anerkennung regionaler Integration und Kooperation Institutionen wie die Shanghai-Organisation für Zusammenarbeit oder die Eurasische Wirtschaftsunion und damit das Handeln ihrer Mitglieder im multilateralen Rahmen. Organisationen wie die SOZ oder die OVKS sind keine traditionellen Militäralianzen, sondern funktionieren im Wesentlichen dank ihrer hohen Flexibilität.

Gegenüber traditionellen Allianzen bevorzugt die Führung in Peking strategische Partnerschaften

Auch die chinesische Führung bevorzugt strategische Partnerschaften gegenüber traditionellen Allianzen. Sie arbeitet mit den zentralasiatischen Staaten im Rahmen staatlich gelenkter Kooperation und auf Basis gemeinsamer Interessen zusammen. So versucht China auch im Rahmen eines 1+5-Formats bilaterale Beziehungen auf höchster Ebene zu entwickeln, wie beim Gipfel im chinesischen Xi'an Mitte Mai deutlich wurde. Es geht vor allem um Investitionen in Infrastruk-

tur und Produktionsstätten im Rahmen der Seidenstraßen-Initiative, ohne dass diese Absprachen in Konkurrenz zu anderen regionalen Kooperationen oder Institutionen stehen.

Besonders im Rahmen der SOZ haben Russland und China die bilaterale und multilaterale Kooperation durch institutionelle Verbindungen eingeübt. Wenn sich Staaten mittels internationaler Abkommen verbinden, die komplexe und einander verstärkende Strukturen bilateraler und multilateraler Verknüpfungen schaffen, spricht man in der Politikwissenschaft von Vertragsvernetzung. Diese Abkommen können die bilateralen Beziehungen auf eine neue Ebene heben. Das schafft für die beteiligten Parteien berechenbare und zuverlässige Gestaltungs- und Konfliktlösungsmechanismen.

Grenzen der regionalen Integration

Russland hat im postsowjetischen Raum mit einer Vielzahl von Abkommen sowie bilateralen und multilateralen Institutionen eine regionale Ordnung etabliert und gefestigt, in der es selbst die Führungsmacht bleibt. Durch miteinander verbundene Abkommen hat es mit postsowjetischen Staaten rechtlich bindende Sicherheits- und Wirtschaftsinfrastrukturen geschaffen. Dabei helfen multilaterale Institutionen, bilaterale Beziehungen zu strukturieren, und bilaterale Netzwerke stärken wiederum multilaterale Rahmen wie EWU und OVKS. All das schafft eine stabile Kooperationsstruktur, in der Staaten ohne feste Allianzen miteinander interagieren. Die Verknüpfung verschiedener Abkommen und Strukturen macht es schwerer, Vereinbarungen zu brechen, da so auch andere Verträge verletzt werden könnten.

Durch regionale institutionalisierte Kooperation definiert Moskau seine Rolle als Regionalmacht und festigt seine Position

in den internationalen Beziehungen. So versucht die russische Führung, ihren Verhandlungsspielraum gegenüber anderen großen Staaten zu stärken. Dabei möchte sie über regionale Institutionen gegenüber ihren postsowjetischen Nachbarn mit Soft Power punkten, ist aber jederzeit bereit, ihre Hard Power zu nutzen, wenn es mit der Soft Power nicht mehr klappt.

Hier liegen auch die Grenzen der von Moskau betriebenen regionalen Integration: Kein postsowjetischer Staat möchte in ein zu enges Abhängigkeitsverhältnis von Moskau geraten; daher sucht man Bindungen zu anderen Akteuren wie China, der Türkei, der EU oder den USA, um sich gegenüber Russland abzusichern. Der russische Angriffskrieg gegen die Ukraine hat diesen Trend verstärkt. Auch kleinere Staaten im postsowjetischen Raum sind erstaunlich erfolgreich mit „Hedging and wedging“-Strategien, also einer Absicherung durch Diversifizierung. So bleibt Russland für Kasachstan das wichtigste Transitland für Ölexporten nach Europa. Gleichzeitig schafft sich Astana aber alternative Transitwege, etwa durch eine Kooperation bei der Transitinfrastruktur mit Aserbaidschan über das Kaspische Meer Richtung Türkei und Europa.

Dennoch bleiben die wirtschaftlichen und sicherheitspolitischen Beziehungen der zentralasiatischen Staaten zu Russland wichtig. Bedingt durch Russlands Wirtschaftskraft und als wichtiger Arbeitsmarkt wären die Kosten einer Loslösung für die zentralasiatischen Staaten hoch. So bleibt Moskau für kleinere Staaten in der Region attraktiv, die kein Interesse an mehr Wettbewerb, aber ein großes Interesse am russischen Markt haben.

Alternative Normen setzen

China und Russland verfügen dank der SOZ oder der Abstimmungsprozesse zwi-

schen EWU und Seidenstraßen-Initiative über viel Erfahrung in Sachen regionale Kooperation und Konfliktlösung in Zentralasien und Eurasien. Durch ein Netzwerk von Verträgen haben sie funktionierende Strukturen für den Interessenausgleich geschaffen und setzen dabei auch eigene Werte und Normen.

Besonders China war erfolgreich darin, auf regionaler Ebene Neudefinitionen von Begriffen wie Separatismus, Terrorismus und Extremismus zu entwickeln, die von anderen Staaten (auch Russland) übernommen und dann gemeinsam auf internationaler Ebene eingeführt wurden. Hierbei teilen beide Staaten das Interesse, die von den USA dominierten multilateralen Institutionen zu schwächen und alternative Normen zu setzen.

Diese Erfahrungen haben es Russland und China auch ermöglicht, auf anderen Ebenen zu kooperieren. Sie stimmen sich stärker im internationalen Rahmen ab, was sich vor allem im UN-Sicherheitsrat zeigt. Somit werden auf regionaler Ebene stabile Modelle der Kooperation geschaffen, und gleichzeitig erwirbt man über die Fähigkeit, regionale Probleme zu lösen, globale Legitimation.

Und schließlich lassen sich die Erfahrungen Moskaus und Pekings in Zentralasien auch auf andere Regionen übertragen. Es hat sich gezeigt, dass es in Zentralasien trotz einer wachsenden ökonomischen Dominanz Chinas nicht zu einer Eskalation in den Beziehungen zu Russland gekommen ist. Deshalb kann aus der Kooperation in den genannten Institutionen geschlossen werden, dass Russland und China dazu in der Lage sind, stabile Mechanismen eines Interessenausgleichs auch in anderen Regionen sowie bei globalen Fragen zu erreichen – trotz eines wachsenden Ungleichgewichts durch den russischen Angriffskrieg. **IP**