

MONITOR

INTERNATIONALE POLITIK UND SICHERHEIT

Die Shanghaier Organisation für Zusammenarbeit und ihre geopolitische Bedeutung

Über die weltgrößte regionalpolitische Organisation mit Wirtschaftspotenzial

Jan Senkyr

- › Die Shanghaier Organisation für Zusammenarbeit (SCO) ist eine internationale Organisation mit derzeit neun Mitgliedsstaaten.
- › Während in den ersten Jahren die sicherheitspolitische Dimension im Vordergrund stand, entwickelte sich die SCO zu einem regionalen Forum mit unterschiedlicher Schwerpunktsetzung: Wirtschaft, Handel, Technologie, Kultur, Energie und Tourismus.
- › Auf dem Gipfel in Samarkand (September 2022) demonstrierten Russland und China Einigkeit und Übereinstimmung in der Bewertung der internationalen politischen Situation.
- › Obwohl die meisten Mitgliedsstaaten der SCO dem Westen gegenüber skeptisch oder kritisch eingestellt sind, sollte die SCO nicht als strikt antiwestliche Vereinigung betrachtet werden.
- › Die SCO ist mit internen Konflikten, Rivalitäten und Gegensätzen unter den Mitgliedsstaaten beladen und somit in der Handlungsfähigkeit eingeschränkt.
- › Eine Vollmitgliedschaft der Türkei in der SCO wäre nicht vereinbar mit der NATO-Mitgliedschaft und würde zu einer Krise im transatlantischen Bündnis führen.

Inhaltsverzeichnis

Einleitung	2
Die Shanghai Five	2
Die Shanghaier Organisation für Zusammenarbeit – Mitglieder und Kooperationen	3
Strukturen und Instrumente.....	3
Erfolge und Kritik.....	4
SCO und BRI	4
Russlands Einfluss in der SCO geht zurück	5
Der SCO-Gipfel vom 15.–16. September 2022 in Samarkand	5
Die SCO als „antiwestliche“ Allianz?	6
Die Türkei und ihre Rolle in der SCO	7
Impressum	10
Der Autor.....	10

Einleitung

Die Shanghaier Organisation für Zusammenarbeit (SOZ, Shanghai Cooperation Organisation – SCO) gibt es bereits seit über 20 Jahren, bislang spielte sie in der öffentlichen Wahrnehmung keine besondere Rolle. Das letzte Gipfeltreffen der SCO-Mitgliedsländer, das vom 15. bis 16. September 2022 in der usbekischen Stadt Samarkand stattfand, sorgte jedoch für eine erhöhte Aufmerksamkeit sowohl in der Politik als auch in den Medien. Die Ursachen dafür liegen zum einen in den aktuellen Schwankungen der geopolitischen Situation im Zusammenhang mit dem Krieg in der Ukraine. Zum anderen hat die Ankündigung des NATO-Landes Türkei, im nächsten Jahr die Mitgliedschaft in der SCO beantragen zu wollen, zu besorgten Reaktionen bei den Bündnispartnern in der NATO und EU sowie kritischen Kommentaren in den westlichen Medien geführt. Wie ist die geopolitische Bedeutung der SCO einzuschätzen?

Die Shanghai Five

Die Shanghaier Organisation für Zusammenarbeit ist eine supranationale Organisation, die aus den sogenannten Shanghai Five hervorging. Die Shanghai Five dienten ursprünglich als Forum, um nach dem Ende des Kalten Krieges Grenzstreitigkeiten zwischen Russland und China sowie den neu gegründeten zentralasiatischen Staaten Kasachstan, Kirgistan und Tadschikistan zu klären. Um dies zu realisieren, trafen sich die Staaten im Jahr 1996 zu einem Dialog in Shanghai, welcher dazu führte, dass der gemeinsame Austausch gefördert und militärische Aktivitäten an

sogenannte „Shanghai Spirit“, welcher die Wahrung der Souveränität, der territorialen Integrität sowie das Nichteinmischen in die Angelegenheiten anderer Staaten gewährleistet und dadurch die illiberalen Strukturen der SCO-Mitglieder legitimiert.⁵

Erfolge und Kritik

Aus chinesischer Perspektive war der Zusammenschluss zur Shanghaier Organisation für Zusammenarbeit hinsichtlich der eigenen Sicherheitsinteressen ein Erfolg. Unter dem Kampf gegen die „Drei Übel“ verstand die kommunistische Führung in Beijing in erster Linie die Unterdrückung der uighurischen Minderheit in Xinjiang. Mit der SCO gelang es dem damaligen chinesischen Staatspräsidenten Jiang Zemin, die chinesische nationale Sicherheitspriorität auf eine regionale Ebene zu heben, indem sich die anderen SCO-Mitglieder dem chinesischen Verständnis von Sicherheit anschlossen.⁶ Generell kann das inklusive und strukturelle Wachstum der Organisation beobachtet werden. Neben dem RATZ in Usbekistan und dem permanenten Sekretariat in Peking stieg nicht nur die Mitgliederanzahl, sondern auch die der Dialog- und Kooperationspartner. Mit dieser Entwicklung ging gleichermaßen eine Erweiterung der Themenschwerpunkte einher. Während die sicherheitspolitische Komponente weiterhin zentral ist, spielen nun ebenso wirtschaftliche, kulturelle, diplomatische sowie infrastrukturelle Aspekte eine Rolle innerhalb der SCO.⁷

Während die Aufnahme neuer Mitglieder in den SCO-Staaten durchaus positiv betrachtet wird, ergeben sich aus dieser Entwicklung auch institutionelle Nachteile. Nicht nur das Verhältnis zwischen Moskau und Peking überschattet die Arbeit der SCO. Auch mit der Vollmitgliedschaft Indiens und Pakistans ergeben sich neue strukturelle Herausforderungen. Die Verschlechterung der Beziehungen zwischen Neu-Delhi und Islamabad seit 2017 wirkte sich auf die interne Arbeitsweise der SCO aus. Dies zeigt sich vor allem im Bereich der Terrorismusbekämpfung, da die Abstimmung zwischen den Mitgliedstaaten beendet oder signifikant erschwert wurde.⁸ Unstimmigkeiten innerhalb der SCO wurden auch durch die Positionierung der zentralasiatischen Staaten Kirgistan und Kasachstan deutlich, welche sich zeitweise bewusst gegen eine antiwestliche Rhetorik aussprachen. Im Sinne der multivektoralen Außenpolitik betonte das kasachische Außenministerium gegenüber westlichen Vertreterinnen und Vertretern, dass sie eine Entwicklung der SCO zu einer antiwestlichen Organisation verhindern werde.⁹

Außerdem gibt es eine Überlappung mit anderen regionalen Organisationen. Kurz nach der Gründung der SCO war geplant, das Antiterrorismus-Zentrum in Bishkek (Kirgistan) anzusiedeln. Dort befand sich jedoch das gleichnamige Zentrum der russisch geführten Gemeinschaft Unabhängiger Staaten (GUS), wobei von russischer Seite eine Integration der SCO-Strukturen nicht vorgesehen war.¹⁰ Eine ähnliche Überschneidung hinsichtlich Funktion und Mitgliedstaaten – jedoch in wirtschaftspolitischer Hinsicht – lässt sich mit der russisch dominierten Eurasischen Wirtschaftsunion erkennen.¹¹ Auch das Verhältnis zwischen der SCO sowie der regionalen sicherheitspolitischen Institution des Vertrags über Kollektive Sicherheit (OVKS) ist nicht unproblematisch, da Moskau die OVKS als Instrument einer Einflussnahme in die ehemaligen Sowjetrepubliken sieht.¹²

SCO und BRI

Mit der 2013 von China ausgerufenen „One Belt One Road (OBOR) Initiative“, einer auch als „Neue Seidenstraße“ beziehungsweise inzwischen Belt and Road Initiative (BRI) bezeichneten globalen Entwicklungs- und Infrastrukturstrategie zur Integration der Märkte Asiens, Europas und Afrikas mit China, verschiebt sich auch der Schwerpunkt der chinesischen Interessen in Zentralasien

verstärkt auf den Wirtschaftsbereich. Russland hat BRI von Anfang an gefördert, da die meisten Transportwege von China nach Europa über russisches Gebiet führen. Auch viele Mitgliedstaaten der Shanghaier Organisation für Zusammenarbeit, vor allem in Zentralasien, sind mittlerweile an der BRI beteiligt und haben in diesem Rahmen umfassende Infrastruktur-, Logistik- und Transportationsprojekte auf ihrem Gebiet errichten lassen. Deshalb wird die BRI von den meisten Regierungen der SCO-Länder auch unterstützt. Lediglich Indien lehnt eine Teilnahme an der Initiative ab. Dies hat zum einen mit den Spannungen zwischen Indien und China wegen historischer Grenzstreitigkeiten im Himalaya zu tun. Auch ist Indien über das wachsende Interesse Chinas in südasiatischen Ländern wie Sri Lanka, Bangladesch, den Malediven und Nepal besorgt, die es als traditionellen indischen Einflussbereich betrachtet. Haupthindernis für Indiens Teilnahme an der BRI ist wohl die Errichtung eines Wirtschaftskorridors zwischen China und Pakistan, dem Rivalen Indiens. Der China Pakistan Economic Corridor (CPEC) ist ein Vorzeigeprojekt der BRI, in dessen Rahmen Straßen, Eisenbahnen, digitale Kommunikationsnetze, Häfen und Sonderwirtschaftszonen auf pakistanischem Gebiet gebaut werden. Viele der Verbindungswege zwischen Pakistan und China führen durch Kaschmir – eine Region, die sowohl von Neu-Delhi als auch von Islamabad beansprucht wird.

Russlands Einfluss in der SCO geht zurück

Der politische, militärische und kulturelle Einfluss der Russischen Föderation im postsowjetischen Raum ist nach wie vor groß. Auf wirtschaftlicher Ebene hat jedoch China mittlerweile die Führungsrolle übernommen. Und auch im Bereich der militärischen Zusammenarbeit nimmt Russlands Dominanz ab. Dies ist besonders seit dem Beginn des russischen Angriffskriegs auf die Ukraine zu beobachten. Bereits mehrmals musste Russland Truppen und militärisches Gerät aus seinen Stützpunkten in Zentralasien abziehen, um sie an die Front in der Ukraine zu schicken. Damit setzt es seine Rolle als Ordnungsmacht in der Region aufs Spiel. Dies wurde mit Hinblick auf den Konflikt zwischen Armenien und Aserbaidschan um die Region Bergkarabach deutlich. Schon während des letzten Krieges beider Länder im Jahr 2020 hat Armenien vergebens auf eine Unterstützung der im Lande stationierten russischen Truppen gehofft. Zwar hat Russland als Verbündeter Armeniens geholfen, einen Waffenstillstand mit Aserbaidschan auszuhandeln und Friedenstruppen in der umkämpften Region installiert. Am 13. September 2022 – also kurz vor Beginn des SCO-Gipfels – griffen jedoch aserbaidchanische Truppen erneut armenisches Gebiet an.

Zwischen den beiden zentralasiatischen Staaten Kirgistan und Tadschikistan kam es unmittelbar vor dem SCO-Gipfel zu einer bewaffneten Auseinandersetzung um das von beiden Seiten beanspruchte Grenzgebiet im Fergana Tal. Russland hat in beiden Ländern Militärbasen. Sowohl Armenien als auch Kirgistan und Tadschikistan sind Mitglieder in der von Russland dominierten Militärallianz „Organisation des Vertrags über kollektive Sicherheit“ (OVKS), und es wird sich zeigen, ob der russische Einfluss noch ausreichend ist, um diese Konflikte in den Griff zu bekommen.

Der SCO-Gipfel vom 15.-16. September 2022 in Samarkand

Nach dem Ausbruch der Covid-19-Pandemie vor drei Jahren trafen sich vom 15. bis 16. September 2022 im usbekischen Samarkand die Staats- und Regierungschefs der SCO-Mitgliedstaaten erstmals wieder persönlich zum alljährlichen Gipfeltreffen.

Wichtiger Punkt der Tagesordnung war die Aufnahme Irans als Vollmitglied in der SCO. Der Iran hatte sich bereits vor 15 Jahren um die SCO-Mitgliedschaft beworben, musste sich jedoch zuerst mit einem Beobachterstatus zufriedengeben. Im letzten Jahr wurde der Antrag offiziell angenommen und es wird ein weiteres Jahr dauern, bis alle Formalitäten abgeschlossen sind.

Mit großer Aufmerksamkeit wurde das Treffen der Präsidenten Chinas und Russlands, Xi Jinping und Wladimir Putin, am Rande des SCO-Gipfels verfolgt. Es war die erste Begegnung beider Staatsechefs seit Russland den Krieg in der Ukraine begonnen hat. Beide Präsidenten demonstrierten Einigkeit und Übereinstimmung in der Bewertung der internationalen politischen Situation. Sie forderten eine Neuordnung der internationalen Ordnung und kritisierten die westliche „Blockpolitik“ und Einmischung in interne Angelegenheiten von Drittstaaten. Damit waren die demokratischen Revolutionen und Transformationsprozesse zum Sturz autokratischer Regime in den letzten zwei Jahrzehnten gemeint, die auch als „Farbrevolutionen“ bezeichnet werden. China erklärte sich solidarisch mit Russlands geopolitischen Interessen und übte keine Kritik am Einmarsch in die Ukraine. Russland unterstützte umgekehrt Chinas Ansprüche in Bezug auf Taiwan. Der russische Angriffskrieg auf die Ukraine spielte auf dem SCO-Gipfel allgemein keine Rolle und wurde von den Teilnehmern weitgehend ignoriert. Lediglich Indiens Premierminister Narendra Modi äußerte sich in seinem Gespräch mit Wladimir Putin kritisch über die Folgen der russischen Invasion in der Ukraine und sagte, dass „die heutige Ära keine Zeit des Krieges ist“¹³.

Die SCO als „antiwestliche“ Allianz?

Die Shanghaier Organisation für Zusammenarbeit ist eine internationale Organisation, in der die USA und der Westen keine Präsenz und keinen direkten Einfluss haben. Es ist die größte regionalpolitische Organisation der Welt mit beträchtlichem Wirtschaftspotenzial. Obwohl die meisten Mitgliedstaaten dem Westen gegenüber skeptisch oder kritisch eingestellt sind, sollte die SCO nicht als strikt antiwestliche Vereinigung betrachtet werden. Mehrere Länder, vor allem in Zentralasien und im Nahen Osten, sind zumindest wirtschaftspolitisch an guten Beziehungen mit den USA und Europa interessiert beziehungsweise wollen sich verschiedene Optionen in ihren Außenbeziehungen offenhalten. Die SCO ist mit internen Konflikten, Rivalitäten und Gegensätzen unter den Mitgliedstaaten beladen und somit in der Handlungsfähigkeit eingeschränkt. Zudem fehlt es an einer gemeinsamen Vision und einem klaren politischen Konzept. Die lose Organisationsstruktur eröffnet keine großen Handlungsspielräume, ein erheblicher Teil der Aktivitäten der SCO beschränkt sich auf Symbolpolitik und Repräsentationsaufgaben. Trotzdem sollten die Potenziale der SCO nicht unterschätzt werden. Sie bietet eine Plattform für bilaterale Gespräche und Verhandlungen von Ländern aus verschiedenen Regionen mit unterschiedlichen geopolitischen Interessen und kann somit zu Frieden, Stabilität und Sicherheit beitragen. Der neue Fokus auf die Stärkung von Handels-, Wirtschafts-, Kultur- und humanitären Beziehungen und die Verbesserung der Konnektivität zwischen den Mitgliedstaaten kann wichtige Impulse zur wirtschaftlichen Entwicklung in der Region geben. Mit der Aufnahme des Iran und demnächst von Belarus rückt die SCO näher an Europa heran. Dies sollte in den außen- und wirtschaftspolitischen Konzepten und Projektionen der EU und auch Deutschlands berücksichtigt werden.

Die Türkei und ihre Rolle in der SCO

Die Türkei ist seit 2012 Dialogpartner der SCO und bekundet seit 2013 wiederholt ihr Interesse, den Status eines Beobachters oder sogar Vollmitglieds zu erhalten¹⁴. Zuletzt erneuerte der türkische Staatspräsident Recep Tayyip Erdoğan beim SCO-Gipfel in Samarkand die Absicht, die Möglichkeit eines Antrags auf Vollmitgliedschaft der Türkei in der SCO im nächsten Jahr überprüfen zu lassen. Die Türkei hat enge historische und kulturelle Verbindungen zu den Turkstaaten in Zentralasien und ist an Handels- und Wirtschaftsbeziehungen mit der rohstoffreichen und wirtschaftlich dynamischen Region interessiert. Die türkische Regierung verfolgt zudem seit längerer Zeit eine strategische Neupositionierung, die mit einer multidimensionalen Außenpolitik und dem Streben nach dem Status einer Regionalmacht einhergeht. Obwohl die NATO-Mitgliedschaft und der angestrebte EU-Beitritt weiterhin die außenpolitischen Konstanten der Türkei bleiben, versucht sich die türkische Regierung immer wieder auch weitere Optionen und strategische Alternativen offen zu halten. Dies führt bisweilen zu Irritationen und Unmut bei den westlichen Bündnispartnern.

Eine Vollmitgliedschaft der Türkei in der SCO wäre nicht vereinbar mit der NATO-Mitgliedschaft und würde zweifellos zu einer erheblichen Krise im transatlantischen Bündnis führen. Russland wird in den sicherheitspolitischen Leitlinien der NATO und der meisten EU-Staaten als Bedrohung aufgeführt, China als Rivale. Abgesehen von den politischen Aspekten würde eine engere Kooperation der Türkei mit der SCO die transatlantische und europäische Sicherheitszusammenarbeit auch auf praktischer, operativer Ebene vor enorme Probleme stellen. Der bereits komplizierte Austausch von sensiblen und strategisch wichtigen Informationen wäre dann de facto ausgeschlossen.

Es ist deshalb anzunehmen, dass das Streben der Türkei nach einer SCO-Vollmitgliedschaft vorerst nicht über Absichtserklärungen hinausgehen wird. Ankaras Interesse an engen Beziehungen mit den Staaten Zentralasiens wird zudem seit 2021 verstärkt mit dem Ausbau der Organisation der Turkstaaten (OTS) realisiert. Dennoch stellt schon die Tatsache, dass die Türkei ihre Beziehungen zur SCO vertiefen will, für die zukünftige europäische Sicherheitsarchitektur und transatlantische Sicherheitskooperation eine große Herausforderung dar¹⁵. Allein durch Kritik oder Ausgrenzung wird sich die Türkei von ihren SCO-Ambitionen jedoch nicht abbringen lassen. Die EU und NATO müssen deshalb überzeugende Argumente und Ansätze finden, um die Vorteile einer starken westlichen Bindung im Angesicht aktueller geopolitischer Entwicklungen deutlich zu machen.

-
- 1 Wacker, Gudrun (2001): Die Shanghaier Organisation für Zusammenarbeit, in: SWPS22 https://www.swp-berlin.org/publications/products/studien/S2001_22_wkr.pdf
 - 2 Wacker, Gudrun (2007): Shanghaier Organisation für Zusammenarbeit: Wider die „drei üblen Kräfte“ von Terrorismus, Separatismus und Extremismus, In: Schneckener (Hrsg.): Chancen und Grenzen multilateraler Terrorismusbekämpfung, S. 75-84, S. 79f.
 - 3 Scobell, Andrew / Ratner, Ely / Beckley, Michael (2014): China´s Strategy Toward South and Central Asia. An Empty Fortress, S. 37ff.
 - 4 Xinhua (2021): A glance at SCO “Peace Mission” anti-terrorism drills, In: Global Times (online) <https://www.globaltimes.cn/page/202109/1234443.shtml> (03.10.2022).
 - 5 Hauff, Luba von (2020): China in Zentralasien, In: Lempp, Jakob / Mayer, Sebastian / Brand, Alexander (Hrsg.): Die politischen Systeme Zentralasiens. Interner Wandel, externe Akteure, regionale Kooperationen, S. 243-258, S. 250f.
 - 6 Godehardt, Nadine (2014): Chinas „neue“ Seidenstraßeninitiative. Regionale Nachbarschaft als Kern der chinesischen Außenpolitik unter Xi Jinping, In: SWP S 9, S. 13. https://www.swp-berlin.org/publications/products/studien/2014_S09_gdh.pdf .
 - 7 Cabestan, Jean-Pierre (2013): The Shanghai Cooperation Organization, Central Asia, and the Great Powers, an Introduction: One Bed, Different Dreams?, In: Asian Survey, Vol. 53, No. 3, S. 423-435, S. 424f.
 - 8 Kupriyanov, Alexei (2020): The SCO and the conflict between India and Pakistan, In: Observer Research Foundation (online) <https://www.orfonline.org/expert-speak/sco-conflict-between-india-pakistan/> .
 - 9 Aris, Stephen (2010): Die zentralasiatischen Republiken und die Schanghai Organisation für Zusammenarbeit (SCO), In: Zentralasien-Analysen, Nr. 28, S. 2-5, S. 3.
 - 10 Wacker, Gudrun (2001): Die Shanghaier Organisation für Zusammenarbeit, in: SWP S22, S. 25. https://www.swp-berlin.org/publications/products/studien/S2001_22_wkr.pdf .
 - 11 Huasheng, Zhao (2013): China´s View of and Expectations from the Shanghai Cooperation Organization, In: Asian Survey, Vol. 53, No. 3, S. 436-460, S. 456.
 - 12 Kaczmarek, Marcin (2007): Russia attempts to limit Chinese Influence by promoting CSTO-SCO Cooperation, In: The Central Asia-Caucasus Analyst (online) <https://www.cacianalyst.org/publications/analytical-articles/item/11497-analytical-articles-caci-analyst-2007-10-17-art-11497.html> .
 - 13 Rajagopalan, Rageswari Pilai, “For India, a Complicated SCO-Summit”, The Diplomat, 19.09.2022, <https://thediplomat.com/2022/09/for-india-a-complicated-sco-summit/>

14 Gaspers, Jan; Huotari, Mikko; Eder, Thomas; „Kann die Türkei die Shanghai-Karte Spielen? Chinas Position zu Ankaras eurasischen Sicherheitsambitionen und ihre Bedeutung für die europäische Sicherheitsstruktur“, Arbeitspapier Sicherheitspolitik, Nr. 6/2017, Bundesakademie für Sicherheitspolitik, <https://www.baks.bund.de/de/arbeitspapiere/2017/kann-die-tuerkei-die-shanghai-karte-spielen-chinas-position-zu-ankaras> .

15 Dto.

Impressum

Der Autor

Jan Senkyr ist Referent für Außen- und Sicherheitspolitik in der Hauptabteilung Analyse und Beratung der Konrad-Adenauer-Stiftung.

Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.

Jan Senkyr

Außen- und Sicherheitspolitik
Abteilung Internationale Politik und Sicherheit
Analyse und Beratung

T +49 30 / 26 996-3936

Jan.Senkyr@kas.de

Diese Veröffentlichung der Konrad-Adenauer-Stiftung e.V. dient ausschließlich der Information. Sie darf weder von Parteien noch von Wahlwerbern oder -helfenden zum Zwecke der Wahlwerbung verwendet werden. Dies gilt für Bundestags-, Landtags- und Kommunalwahlen sowie für Wahlen zum Europäischen Parlament.



Der Text dieses Werkes ist lizenziert unter den Bedingungen von „Creative Commons Namensnennung-Weitergabe unter gleichen Bedingungen 4.0 international“, CC BY-SA 4.0 (abrufbar unter: <https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/legalcode.de>).