

Die Shanghai Cooperation Organisation. Regionale Aufgaben mit geopolitischer Bedeutung?

Nadine Godehardt

Unmittelbar nach Gründung der Shanghai Cooperation Organisation (SCO) 2001 war das internationale Interesse an der Organisation groß. In den ersten Jahren wurde sie häufig als chinesisch-russischer Schulterschluss beschrieben, der dem geopolitischen Einfluss von NATO und USA in Zentralasien entgegenwirken sollte. Entsprechend firmierte die SCO inoffiziell als „östliche NATO“ oder „Club der asiatischen Autokratien“ und wurde meist als ein Gegenpol zum Westen angesehen. Doch bereits wenige Jahre später flachte das westliche Interesse deutlich ab, um jüngst wieder zuzunehmen. Die Effektivität, Struktur und zukünftige Ausrichtung der Organisation gerieten immer mehr in die Kritik. So überrascht es nicht, dass auch in der EU-Zentralasienstrategie (2007) und im Fortschrittsbericht über die EU-Beziehungen zu Zentralasien (2010) die SCO nur am Rande Erwähnung findet. Bis heute hat weder die EU noch die NATO eine klare Politik ihr gegenüber entwickelt. Doch mit Blick auf die Situation in Afghanistan nach 2014 und einer möglichen Erweiterung der SCO um Indien und Pakistan auf dem nächsten Gipfel 2015 im russischen Ufa, sollte diese Haltung ernsthaft überdacht werden.

Bedeutungszuwachs für die SCO?

Das wieder stärkere Interesse westlicher Akteure an der SCO hat vor allem drei Gründe:

Erstens spielt der geplante Abzug der internationalen Sicherheitsunterstützungstruppe (International Security Assistance Force, ISAF) aus Afghanistan eine zentrale Rolle. Seit 2010 der Rückzug der NATO-

Truppen und die stufenweise Übergabe der Verantwortung an afghanische Truppen feststehen, stellt sich die Frage, wer die Stabilität in der Region nach 2014 gewährleisten könnte. In diesem Zusammenhang wurde immer wieder auch die SCO genannt. Schließlich sind mit Ausnahme von Turkmenistan die zentralasiatischen Nachbarstaaten von Afghanistan, das selbst einen Beobachterstatus hat, Mitglieder der Organisation.

Zweitens wurde auf dem letzten Gipfel in Duschanbe im September 2014 diskutiert, ob Indien und Pakistan, die seit 2005 Beobachterstatus haben, kommendes Jahr als Mitglieder aufgenommen werden sollten. Sowohl Chinas Staatspräsident Xi Jinping als auch Russland Präsident Vladimir Putin begrüßten die möglichen Neumitgliedschaften. Pläne zur Erweiterung der SCO gibt es schon länger, doch die gegenwärtige geopolitische Situation könnte bei Putin zu einem Umdenken im Falle der SCO geführt haben. Aufgrund der angespannten Lage in der Ukraine ist Russland möglicherweise daran interessiert, mithilfe der SCO einen Gegenpol zu Europa zu schaffen. Die Aufnahme von Indien und Pakistan würde die Reichweite der Organisation auf einen Schlag deutlich erweitern. Ebenso eine mögliche Mitgliedschaft Afghanistans, die auf dem Gipfel auch diskutiert wurde.

Drittens hat sich die SCO einen eigenen Status in Eurasien erarbeitet. Sie stellt ein Forum dar, in dessen Rahmen spezifische Aspekte der Sicherheit und Wirtschaft koordiniert werden. Gleichzeitig haben die Mitgliedstaaten einen Kanon von Prinzipien entworfen (SCO-Charta), an dem sie in vielen Momen-

ten, auch bei der Bewertung internationaler Krisen, festhalten. Dabei stehen vor allem die Betonung der territorialen Integrität und des Prinzips der Nicht-einmischung in die inneren Angelegenheiten eines Staates hervor. Angesichts der Annexion der Krimhalbinsel durch Russland, einem Gründungsmitglied der SCO, im März 2014 und der weiterhin unklaren Situation in der Ostukraine stellen diese Prinzipien die Organisation derzeit vor eine große Herausforderung. Denn einerseits verletzt Russlands Verhalten die Prinzipien der SCO-Charta, andererseits leben in allen zentralasiatischen Staaten russische Minderheiten und das Land ist militärisch stark präsent

in Zentralasien. Nur vereinzelt und vornehmlich in bilateralen Zusammentreffen haben der usbekische Präsident Karimov sowie der kasachische Präsident Nazarbayev während des Gipfels Verständnis für Russlands Vorgehen in der Ukraine geäußert, vor allem aufgrund der eng verflochtenen Geschichte zwischen Russland und der Ukraine. Dennoch konnte Putin auf dem SCO-Gipfel vor wenigen Wochen keine eindeutige Zustimmung für das russische Vorgehen in der Ukraine durchsetzen. In der gemeinsamen Erklärung am Ende des Gipfels wurde nur pro forma bekundet, dass alle Mitgliedsstaaten eine schnelle Herstellung des Friedens in der Ukraine begrüßen würden.

SCO auf einen Blick (Stand 10/2014)

Mitglieder

China, Kasachstan, Kirgisistan, Russland, Tadschikistan und Usbekistan

Beobachter

Afghanistan, Indien, Iran, Pakistan, Mongolei

Dialogpartner

Belarus, Sri Lanka, Türkei

[Die Rolle der Beobachter und Dialogpartner ist innerhalb der SCO nicht eindeutig definiert.]

Gründung

Die SCO ging aus dem Shanghai-Fünf Mechanismus hervor, der 1996 aufbauend auf den Grenzverhandlungen zwischen China auf der einen und Russland, Kasachstan sowie Kirgisistan auf der anderen Seite etabliert wurde. Im Juni 2001 fand der Gründungsgipfel der SCO in Shanghai statt.

Zentrale Institutionen

SCO Sekretariat in Peking; Regional Anti Terror Structure (RATS) in Tashkent (2004); Interbank Association (2005) für die Koordination zwischen den Nationalbanken; Business Council (2006) mit Sitz in Moskau zur Beratung bei der Umsetzung von SCO-Projekten; SCO Forum (2006) als beratende Expertenkommission.

Ziele

Zusammenarbeit in Fragen der regionalen Sicherheit, v.a. Kampf gegen Extremismus, Terrorismus, Separatismus, illegalen Drogenhandel und transnationales Verbrechen; Ausbau der wirtschaftlichen Zusammenarbeit (bis heute dient die SCO v.a. als Plattform für Chinas (bilateralen) Handel mit den anderen Mitgliedsstaaten, der Handel zwischen den zentralasiatischen Mitgliedsstaaten hat hingegen nur geringfügig von der SCO profitiert).

Shanghai Spirit

Steht für Kooperation auf der Basis von „gegenseitigem Vertrauen, gegenseitigem Nutzen, Gleichheit, Konsultation, Respekt für unterschiedliche Kulturen und Verfolgen einer gemeinsamen Entwicklung“.

Stattdessen standen auf dem 14. SCO-Gipfel andere Themen im Mittelpunkt. Aus sicherheitspolitischer Perspektive war, wie schon in den letzten Jahren, die Situation in Afghanistan von zentraler Bedeutung. Es wurden auch Positionen über Syrien und Iran ausgetauscht. Dabei ging es u.a. um die Gefahr von öffentlichen Protesten (ähnlich der Demonstrationen auf dem Maidan-Platz in Kiew), den Einfluss separatistischer Bewegungen oder die Zunahme von terroristischen Anschlägen. Denn die Regierungen aller Mitgliedstaaten haben berechtigte Angst vor dem Anstieg gesellschaftlicher Unzufriedenheit, die sich in nicht mehr kontrollierbaren Protesten (oder auch erneuten „Farbrevolutionen“) entladen könnte und somit die politischen Eliten vor allem in den zentralasiatischen Staaten gefährden würde. Aus chinesischer Perspektive haben die terroristischen Anschläge an den Bahnhöfen von Guangzhou (6. Mai 2014), Urumqi (30. April 2014) und Kunming (1. März 2014) bereits zu einem härteren Durchgreifen gegenüber uighurischen Gruppierungen geführt, die von chinesischer Seite für diese Anschläge verantwortlich gemacht werden.

Wirtschaftspolitisch ist die Entwicklungsstrategie für die nächste Dekade auf den Weg gebracht worden (SCO-Strategie 2025). Dabei geht es unter anderem um Fragen der SCO-Organisationsstruktur. Darüber hinaus ist abzusehen, dass die Etablierung und Umsetzung der SCO-Entwicklungsbank und des Entwicklungsfonds weiter vorangetrieben werden. Die Ausgestaltung dieser Mechanismen ist besonders für die gemeinsame Projektarbeit, so z.B. in der Verkehrsinfrastruktur, zentral.

Reichweite und Ziele: Unterschiedliche Erwartungen

Das westliche Verständnis der SCO wird bis heute erschwert durch die sehr unterschiedlichen Haltungen zu Reichweite und Zielen seitens ihrer Mitgliedsstaaten.

Für Chinas Führung besitzt die SCO als erste Regionalorganisation, die das Land (mit-) initiiert hat, eine sehr starke Symbolkraft. Außerdem ist sie

Ausdruck des (Ende der 1990er Jahre eingeführten) neuen Sicherheitskonzepts, in dem die chinesische Regierung betont, dass Sicherheit nur gemeinsam und durch die Zusammenarbeit in multilateralen Mechanismen erreicht werden kann. Heute scheint die SCO dabei Konkurrenz zu bekommen: Im September 2013 hat der chinesische Präsident Xi Jinping auf einer zehntägigen Zentralasien-Reise eine neue Seidenstraßeninitiative (Silk Road Economic Belt) angekündigt, mit der die Wirtschaftskooperation zwischen China und den Staaten im Großraum Eurasien verbessert werden soll. Die chinesische Politik gegenüber Zentralasien, Westasien, dem Kaukasus und der Schwarzmeerregion wird konzeptionell unter dieser neuen Initiative vereinigt. Noch ist unklar, in welchem Verhältnis der Silk Road Economic Belt und die SCO in der Praxis zueinander stehen werden.

Russland steht der SCO deutlich reservierter gegenüber. Grundsätzlich bietet die SCO dem Land zwar die Möglichkeit, Chinas Engagement in Zentralasien zu kontrollieren. Schließlich ist die SCO die einzige Organisation des Raumes, in der China und Russland Mitglieder sind. Doch ist die russische Regierung immer darauf bedacht, dass die Organisation sich nicht zu einem Mechanismus entwickelt, durch den es seinen Einfluss auf Zentralasien verlieren könnte. Diskussionen über Freihandelszonen oder weitgehendere Militärkooperationen im Rahmen der SCO werden deshalb von der russischen Seite meistens blockiert. Außerdem legt Moskau viel Wert darauf, bestimmte Themen ausschließlich in rein post-sowjetischen Formaten zu diskutieren. Zusätzlich sind viele der zentralasiatischen Mitgliedstaaten ebenfalls Mitglieder in anderen – von Russland dominierten – Regionalorganisationen, die der SCO in ihrer geographischen Ausdehnung oftmals ähneln. Zu nennen wären hier in erster Linie die Collective Security Treaty Organisation (CSTO), die sich vor allem mit Fragen der Militär- und Sicherheitskooperation beschäftigt, und die Eurasian Economic Community (EurAsEC), in der die wirtschaftliche Zusammenarbeit im Mittelpunkt steht. In beiden Organisationen sind vier SCO-Mitgliedstaaten (plus jeweils Armenien und Belarus) vertreten. Zudem hat Putin die Schaffung einer Zollunion zwischen Russland, Belarus und Kasachstan forciert, die ab 2015 die Grundlage für die Eurasische Union bilden wird (ursprünglich sollte die Ukraine auch Mitglied werden). Wie bereits erwähnt, könnten jedoch die jüngsten Ereignisse bei Putin zu einem Umdenken und dem Wunsch nach einer stärkeren SCO – als Gegenpol zu Europa – geführt haben.

Die zentralasiatischen Mitgliedstaaten der SCO teilen einerseits Russlands Besorgnis über den wachsenden wirtschaftlichen Einfluss Chinas in Zentralasien. Seit 2011 ist China bereits wichtigster Handelspartner in der Region und hat Russland wirtschaftlich den Rang abgelaufen. Andererseits ist die SCO die einzige Plattform, in der die zentralasiatischen Staaten chinesische und russische Interessen gegeneinander ausspielen können. Im Gegensatz zu den anderen,

von Russland dominierten Formaten haben die zentralasiatischen Regierungen hier eine Wahl und können dies geschickt für sich ausnutzen. Denn trotz aller Gefahren und Kritik wird China in Zentralasien mittlerweile als eine ernsthafte und vor allem finanzkräftige Alternative zu Russland wahrgenommen.

Das Kerngeschäft der SCO: Die Sicherheitskooperation

Trotz der Entscheidung, eine eigene Entwicklungsbank und einen Entwicklungsfonds einzuführen sowie anhaltenden Bemühungen, die wirtschaftliche Kooperation voranzutreiben, bildet die Sicherheitskooperation doch noch immer die Grundlage der SCO. Seit ihrer Gründung steht dabei die Bekämpfung der sogenannten „drei üblen Kräfte“ – Extremismus, Separatismus und Terrorismus – im Vordergrund. Bereits drei Monate vor dem 11. September 2001 unterzeichneten die Mitgliedstaaten eine entsprechende Konvention (Shanghai Konvention). Vor dem Hintergrund des Bürgerkriegs in Tadschikistan (1992-1997) und immer wieder auftretender Proteste von regimiekritischen Gruppierungen in allen Mitgliedstaaten, die von den Regierungen meistens gewaltsam unterdrückt werden, wird deutlich, dass die primäre Sorge der Mitgliedstaaten in der Aufrechterhaltung der politischen Stabilität ihrer Regime liegt.

Zur Umsetzung der Shanghai Konvention etablierte die SCO bereits 2004 eine Regional Anti-Terror Structure (RATS) in Tashkent, in der Daten über terroristische, separatistische und extremistische Gruppierungen aus der gesamten Region gesammelt werden. Welche Informationen, über welche Akteure und Gruppen hier archiviert werden, ist allerdings nicht immer ganz eindeutig. Da RATS von den politischen Führungen der SCO-Mitgliedstaaten eingesetzt wurde, ist zu vermuten, dass oftmals auch Akteure bzw. Gruppierungen als Terroristen eingestuft werden, die den Regierungen kritisch gegenüber stehen (beispielsweise die Demonstranten auf dem Maidan oder die Rebellen der Farbrevolution in Osteuropa und Zentralasien Mitte der 2000er Jahre). Dennoch – oder vielleicht gerade deshalb – stellt die Zusammenarbeit in RATS den größten institutionellen Erfolg der SCO im Bereich der Sicherheitskooperation dar. In Ergänzung spielen auch die Militärübungen im Rahmen der SCO (sogenannte Friedensmissionen) eine wichtige Rolle bei der Bekämpfung „der drei üblen Kräfte“: In den Szenarien der Militärübungen, zu denen in der Regel vor allem China, Russland und Kasachstan Truppen abstellen, geht es meistens um die Bekämpfung von gewalttätigen Aufständen in Stadtgebieten. Diese Übungen haben insbesondere für die chinesische Seite einen hohen Stellenwert.

Daneben bemühte sich die SCO in den letzten Jahren das Spektrum der Sicherheitskooperation zu vergrößern. Im Zentrum stehen insbesondere der Kampf

gegen den illegalen Drogenhandel und der Versuch, im Rahmen der SCO-Anti-Drogen-Strategie bis 2016 die Innenpolitiken der verschiedenen Mitgliedstaaten besser untereinander zu koordinieren. In diese Zusammenarbeit ist auch die afghanische Regierung verstärkt mit einbezogen worden. Schließlich ist das Land für etwa 80 Prozent der weltweiten Opiumproduktion verantwortlich (2013). Gleichzeitig gilt allen Mitgliedern das Prinzip der Nichteinmischung in die inneren Angelegenheiten eines Staates als zentral. Problematisch wird dieses Verständnis von Sicherheitskooperation genau dann, wenn es in einem SCO-Mitgliedstaat zu Unruhen kommt, die das jeweilige politische Regime selbst bedrohen. Und es fehlt an Mitteln, um den vielen Abkommen Taten folgen zu lassen. Die Unruhen zwischen Kirgisen und Usbeken in Osh im Juni 2010 haben deutlich gezeigt, dass die SCO keine Mittel oder Mechanismen besitzt, um z.B. der Interimsregierung dabei zu helfen, die Situation in Südkirgisistan wieder unter Kontrolle zu bekommen. Diese Ohnmacht löste kurzfristig eine Debatte darüber aus, welche Rolle die Organisation in regionalen Krisensituationen überhaupt einnehmen kann.

Ausblick: mehr Kooperation wagen

Vor diesem Hintergrund wird deutlich, dass die SCO grundsätzlich nicht einfach als anti-westliches Bündnis dargestellt werden kann, sondern eigene Vorstellungen und Ziele verfolgt. Es handelt sich um ein wichtiges regionales Forum, das Regierungen an einen Tisch bringt, die in dieser Form sonst nicht zusammentreffen. Dennoch wird nicht nur im Westen, sondern auch in den SCO-Mitgliedstaaten selbst die Effektivität der Organisation durchaus bezweifelt. Das, was im Rahmen der SCO gesagt, verhandelt oder verabschiedet wird, kann aufgrund fehlender Ressourcen schwer umgesetzt werden und bleibt international oft ohne Bedeutung. Ohne die Unterstützung von anderen Organisationen, wie z.B. der NATO oder der EU, wird die SCO auch nicht in der Lage sein, im Jahr 2015 nach dem Abzug großer Teile der internationalen Truppen aus Afghanistan eine zentrale Rolle bei der Aufrechterhaltung der regionalen Stabilität in Zentral- und Südasien zu spielen.

Daher wäre es ratsam, die Zusammenarbeit zwischen NATO/EU und SCO stärker zu forcieren. Ziel muss dabei nicht in erster Linie ein Abkommen über eine formale Kooperation sein, sondern zunächst wären kleinere gemeinsame Projekte, z.B. im Bereich der Drogenbekämpfung, Grenzsicherung oder auch eine stärkere Zusammenarbeit im Katastrophenschutz, anzustreben. Im September 2013 wurde z.B. von der EURICS-Stiftung ein erstes Treffen zwischen Think Tanks der NATO, der EU und der SCO in Bukarest organisiert. Dort wurde über gemeinsame Sicherheits Herausforderungen in der Region und über mögliche Bereiche der Zusammenarbeit diskutiert. Solche Treffen könnten auch in Zukunft die Grundlage für eine Zusammenarbeit zwischen Vertretern der NATO, EU und SCO in spezifischen Bereichen bilden.

Autorin

Dr. Nadine Godehardt | Stellvertretende Forschungsgruppenleiterin der FG Asien an der Stiftung für Wissenschaft und Politik (SWP) in Berlin.

Ihre Arbeitsschwerpunkte sind die chinesische Außenpolitik mit einem Schwerpunkt auf Chinas regionale Nachbarschaft, Internationale Politische Soziologie und Visualität in den Internationalen Beziehungen.

Weitere Informationen

Aris, Stephen: Shanghai Cooperation Organization. Mapping Multilateralism in Transition No. 2. IPI Briefing Papers December 2013 http://www.ipinst.org/media/pdf/publications/ipi_e_pub_shanghai_cooperation.pdf.

Godehardt, Nadine: The Chinese Constitution of Central Asia. Regions and Intertwined Actors, Basingstoke and New York, 2014.

Roy, Meena Singh: The Shanghai Cooperation Organisation. India Seeking New Role in the Eurasian Regional Mechanism, IDSA Monograph Series No. 34, February 2014, online.

Impressum

Die Stiftung Entwicklung und Frieden wurde 1986 auf Initiative von Willy Brandt gegründet. Als überparteiliche und gemeinnützige Stiftung bietet sie ein hochrangiges internationales Forum für das gemeinsame Nachdenken über drängende Fragen von Frieden und Entwicklung.

Global Governance Spotlight ist ihre kompakte politikorientierte Publikationsreihe zur kritischen Begleitung internationaler Verhandlungsprozesse aus der Global-Governance-Perspektive.

Herausgeberin
Stiftung Entwicklung und Frieden (SEF)
Dechenstr. 2 : D-53115 Bonn
Tel. 0228 959 25-0 : Fax 0228 959 25-99
sef@sef-bonn.org : www.sef-bonn.org

Redaktion
Sabine Gerhardt
Paul Jürgensen
Dr. Michèle Roth

Design Basiskonzept
Pitch Black Graphic Design
Berlin/Rotterdam

Gestaltung
Gerhard Süß-Jung

Die Inhalte geben nicht unbedingt die Meinung der Herausgeberin wieder.

ISSN 2195-0873