



Sachstand

Beziehungen der Bundesrepublik Deutschland, der Europäischen Union, der NATO und der OSZE mit der Schanghaier Organisation für Zusammenarbeit

Beziehungen der Bundesrepublik Deutschland, der Europäischen Union, der NATO und der OSZE mit der Schanghaier Organisation für Zusammenarbeit

Aktenzeichen: WD 2 - 3000 – 120/19
Abschluss der Arbeit: 13. November 2019
Fachbereich: WD 2: Auswärtiges, Völkerrecht, wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, Verteidigung, Menschenrechte und humanitäre Hilfe

Die Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages unterstützen die Mitglieder des Deutschen Bundestages bei ihrer mandatsbezogenen Tätigkeit. Ihre Arbeiten geben nicht die Auffassung des Deutschen Bundestages, eines seiner Organe oder der Bundestagsverwaltung wieder. Vielmehr liegen sie in der fachlichen Verantwortung der Verfasserinnen und Verfasser sowie der Fachbereichsleitung. Arbeiten der Wissenschaftlichen Dienste geben nur den zum Zeitpunkt der Erstellung des Textes aktuellen Stand wieder und stellen eine individuelle Auftragsarbeit für einen Abgeordneten des Bundestages dar. Die Arbeiten können der Geheimschutzordnung des Bundestages unterliegende, geschützte oder andere nicht zur Veröffentlichung geeignete Informationen enthalten. Eine beabsichtigte Weitergabe oder Veröffentlichung ist vorab dem jeweiligen Fachbereich anzuzeigen und nur mit Angabe der Quelle zulässig. Der Fachbereich berät über die dabei zu berücksichtigenden Fragen.

Inhaltsverzeichnis

1.	Einleitung	4
2.	Die Schanghaier Organisation für Zusammenarbeit	4
2.1.	Geschichte und Struktur	4
2.2.	Geopolitische Bedeutung	4
3.	Deutschland und die SCO	6
4.	Die EU und die SCO	6
5.	OSZE und SCO	7
6.	NATO und SCO	8

1. Einleitung

Dieser Sachstand erläutert die Beziehungen der Schanghai Organisation für Zusammenarbeit mit der Bundesrepublik Deutschland, der Europäischen Union (EU), der Organisation des Nordatlantikvertrages (NATO) und der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE). Berücksichtigt werden alle formellen Kooperationsformate mit der SCO.

2. Die Schanghai Organisation für Zusammenarbeit

2.1. Geschichte und Struktur¹

Die Schanghai Organisation für Zusammenarbeit (Shanghai Cooperation Organisation, **SCO**) ist eine zwischenstaatliche Organisation, deren Vorläufer im Jahre 1996 durch Unterzeichnung des **Vertrages über die Vertiefung des militärischen Vertrauens in Grenzregionen** unter dem informellen Namen **Shanghai Five** gegründet wurde. Die fünf Gründungsmitglieder waren die Volksrepublik China, die Russische Föderation, Kasachstan, Tadschikistan und Kirgisien. Im Juni 2001 wurde Usbekistan aufgenommen, gleichzeitig wurde der **Vertrag über die Gründung der SCO** unterzeichnet.

Im Jahre 2002 unterzeichneten die sechs Staaten in Sankt Petersburg die SCO-Charta, die die Ziele und Strukturen der SCO festlegt und ihr den bis heute gültigen völkerrechtlichen Rahmen lieferte. War zuvor die Beilegung von Grenzstreitigkeiten das Ziel der Organisation, sind es nunmehr die militärische und die wirtschaftliche Zusammenarbeit. Dabei ist vor allem die **Bekämpfung von Extremismus, Terrorismus und Separatismus ein primäres Ziel der SCO.**²

Seit 2017 sind auch die Republik Indien und die Islamische Republik Pakistan Mitglieder.

Beobachterstatus haben die Mongolei, der Iran, Weißrussland und Afghanistan. Sechs weitere asiatische Länder, darunter das **NATO-Mitglied Türkei**, sind offizielle Dialogpartner.

Die SCO hat zwei ständige Gremien: den Rat der Staatsoberhäupter, der einmal im Jahr zusammentritt, sowie die Regionale Anti-Terror-Struktur (Regional Anti-Terrorist Structure, RATS) mit Sitz in Taschkent. Sitz des Generalsekretariates der SCO ist Beijing; derzeitiger Generalsekretär ist der Tadschike **Rashid Alimov**. Die RATS wird derzeit vom Russen **Jewgenij Sisojew** geführt. Die Sprachen der SCO sind Russisch und Mandarin.

2.2. Geopolitische Bedeutung

In den Jahren nach Gründung der SCO wurde sie in der Literatur manchmal als „Asiatische NATO“ bezeichnet. Allen recherchierten Analysen zufolge ist der Vergleich jedoch irreführend.

¹ Sofern nicht durch Fußnote anderweitig vermerkt, stammen alle Informationen zur Geschichte und Struktur der SCO aus: The Shanghai Cooperation Organisation, About SCO, 2019, http://eng.sectesco.org/about_sco/ (zuletzt abgerufen am 29. Oktober 2019).

² Hans Spross, Gipfel-Konkurrenz zwischen China und G7, DW am 8. Juni 2018, <https://www.dw.com/de/gipfel-konkurrenz-zwischen-china-und-g7/a-44100345> (zuletzt abgerufen am 29. Oktober 2019).

Zum einen scheinen sich im Hinblick auf den Zweck der SCO gerade Russland und China nicht einig zu sein: während Russland die SOC in erster Linie als militärisches Sicherheitsbündnis begreift, ist sie für China ein Mittel, die eigene Wirtschaftsmacht auszubauen und seine Belt-and-Road-Initiative (BRI) voranzutreiben.³ Daran ändern auch drei in den Jahren 2005, 2007 und 2009 abgehaltene, gemeinsame militärische Großmanöver der damaligen Mitgliedstaaten nichts. Überdies mangelt es der SCO auch an militärischen Kommandostrukturen, Zielvorgaben oder einer Beistandsklausel, wie die NATO sie hat. Militärisch ist die derzeitige SCO somit keineswegs auf Augenhöhe mit der NATO.⁴

Spätestens durch die Aufnahme der einander immer noch feindlich gesinnten Atommächte Pakistan und Indien scheint fraglich, wie weitgehend die militärische Integration der SCO sein kann, zumal Indiens außenpolitische Doktrin auf der Nichtbindung Indiens gerade in sicherheitspolitischer Hinsicht beruht. Indien selbst scheint also der militärischen Komponente wenig Bedeutung beizumessen. Darüber hinaus sieht Indien die BRI sehr kritisch und hat als einziges SCO-Mitglied eine BRI-Unterstützungserklärung nicht unterzeichnet.⁵ Indien unterstützt also auch die wirtschaftliche Komponente der SCO - oder zumindest Chinas massive Dominanz dieser Komponente - nicht uneingeschränkt.⁶ Vielmehr hat Indien bereits eigene Schritte zur wirtschaftlichen Integration asiatischer und afrikanischer Staaten unternommen und scheint sich dabei zumindest implizit als faire Alternative zu der von ihm als Schuldenfallen-Diplomatie (*debt trap diplomacy*) bezeichneten BRI Chinas zu präsentieren.⁷

³ Eleanor Albert, The Shanghai Cooperation Organization: A Vehicle for Cooperation or Competition?, The Diplomat am 21. Juni 2019, <https://thediplomat.com/2019/06/the-shanghai-cooperation-organization-a-vehicle-for-cooperation-or-competition/> (zuletzt abgerufen am 29. Oktober 2019). Zu Belt and Road siehe Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages, China und Südostasien, 25. Oktober 2018, WD 2 - 3000 – 097/18, <https://www.bundestag.de/resource/blob/586140/d56bca0da18c2d75717865141e3d5c8b/WD-2-097-18-pdf-data.pdf> sowie Chinas „Neue Seidenstraße“, WD 5 - 3000 - 039/19, 28. März 2019, <https://www.bundestag.de/resource/blob/645070/4d446892b50ce7bfae99fba00dfeaf4/WD-5-039-19-pdf-data.pdf> (zuletzt abgerufen am 29. Oktober 2019).

⁴ Vgl. unter anderem Richard Weitz, The SCO and NATO Compared, China-US Focus am 30. August 2018, <https://www.chinausfocus.com/peace-security/the-sco-and-nato-compared> und Kirill Nourzhanov, No Sign of NATO of the East, Australian Institute of International Affairs am 28. Juni 2018, <https://www.internationalaffairs.org.au/australianoutlook/no-sign-of-the-nato-of-the-east/> (zuletzt abgerufen am 29. Oktober 2019).

⁵ At SCO Summit, India holds off on endorsing China's Belt and Road project, The Hindustan Times am 15. Juni 2019, <https://www.hindustantimes.com/india-news/at-sco-india-refuses-to-endorse-china-s-belt-and-road-project/story-JuSx8Vs4as2HlSv1p6nViM.html> (zuletzt abgerufen am 29. Oktober 2019).

⁶ Das 18. Gipfeltreffen der SCO – soll hier ein Gegengewicht zur G8 aufgebaut werden?, Stiftung Asienhaus 2018, https://www.eu-china.net/aktuelles/detail/das-18-gipfeltreffen-der-sco-soll-hier-ein-gegengewicht-zur-g8-aufgebaut-werden/?tx_news_pi1%5B%40widget_0%5D%5Bcurrent-Page%5D=2&cHash=4864ad18a74a608539094bd497a87684 (zuletzt abgerufen am 29. Oktober 2019).

⁷ Bansari Kamdar, What to Make of India's Absence from the Second Belt and Road Forum ?, The Diplomat am 9. Mai 2019, <https://thediplomat.com/2019/05/what-to-make-of-indias-absence-from-the-second-belt-and-road-forum/> (zuletzt abgerufen am 29. Oktober 2019)

Einige Beobachter gehen davon aus, dass die SCO von Russland und China als Gegengewicht zu einer von westlichen Werten und einer von auf diesen Werten beruhenden Institutionen getragenen Weltordnung geplant ist. Die SCO selbst umschreibt ihr Ziel als „...*moving towards the establishment of a democratic, fair and rational new international political and economic order.*“⁸ Fraglich ist, inwieweit insbesondere China und Russland, die auf allen Demokratieindizes hintere Ränge belegen und keineswegs als demokratische Staaten gelten können, eine *demokratische* „neue Weltordnung“ erreichen wollen.⁹

Gegenwärtig ist die SCO trotz solcher ambitionierten Zielvorstellungen weder ein asiatisches Gegenstück zum Verteidigungsbündnis NATO noch zur wirtschaftlich, politisch und kulturell eng verflochtenen, demokratischen EU.¹⁰

3. Deutschland und die SCO

Es bestehen keine formellen Dialog- oder Kooperationsformate zwischen Deutschland und der SCO. Grundsätzlich fördert Deutschland außenpolitisch den Multilateralismus und die regionale Zusammenarbeit.

4. Die EU und die SCO

Zwischen EU und SCO bestehen keine offiziellen Dialog- und Kooperationsformate. In der 2019 aktualisierten Zentralasienstrategie der EU wird die SCO nicht erwähnt. Beobachtern zufolge sieht die EU keine Überschneidungen zwischen ihren eigenen außenpolitischen Grundsätzen (z.B. die Förderung von Menschenrechten und Rechtsstaatlichkeit bei Außenhandelspartnern) und denen der SCO. Überdies hat sie das SCO-Mitglied Russland wegen der völkerrechtswidrigen Annexion der ukrainischen Halbinsel Krim und des mutmaßlich von Russland begonnenen hybriden Konfliktes in der Ostukraine mit Sanktionen belegt.

Nichtsdestotrotz kommt es im Rahmen internationaler Konferenzen des Öfteren zum Austausch und informellen Dialog zwischen Vertretern der EU und der SCO, so z.B. beim Forum der OSZE für Kooperation im Sicherheitsbereich (OSCE Forum for Security Co-operation) im Juli 2019.¹¹ Der damalige SOC-Generalsekretär Wladimir Norow bekräftigte in einer Rede den Willen der

⁸ The Shanghai Cooperation Organisation (Anm. 1).

⁹ Vgl. The Economist Intelligence Unit, EIU Democracy Index 2018, 2019, <https://www.eiu.com/topic/democracy-index> (zuletzt abgerufen am 29. Oktober 2019). **China und Russland werden als autoritäre Regime eingestuft; auch alle anderen SOC-Mitglieder – mit Ausnahme Indiens – gelten als undemokratische Staaten.** Auch auf dem Index von Freedom House, der andere Gewichtungen vornimmt als die EIU (bei der China besser als Russland abschneidet), sind bis auf Indien keiner der SOC-Mitglieder als freie Staaten eingestuft. Siehe Freedom House, Freedom in the World 2019, <https://freedomhouse.org/report/freedom-world/freedom-world-2019/map> (zuletzt abgerufen am 29. Oktober 2019).

¹⁰ Hans Spross (Anm. 2).

¹¹ OSZE, OSCE Forum for Security Co-operation meeting under Tajik Chairmanship explores strengthening synergies among regional organizations in Central Asia, 10. Juli 2019, <https://www.osce.org/forum-for-security-cooperation/425360> (zuletzt abgerufen am 7. November 2019).

SOC, mit der EU zusammenzuarbeiten. Der Sondergesandte der EU für Zentralasien, Peter Burian, betonte in seinem Redebeitrag die neue Zentralasienstrategie der EU (die, s.o. die SOC nicht erwähnt). Inwieweit sich abseits der formellen Veranstaltungen Dialoge zwischen EU- und SOC-Vertretern ergaben, konnte im Rahmen der Recherche nicht ermittelt werden.

5. OSZE und SCO

Anders als EU und NATO gibt es zwischen der OSZE und der SCO vielfältige Kontakte und Dialoge. Russland sowie die zentralasiatischen Mitglieder der SOC sind auch OSZE-Mitglieder. Bereits kurz nach Gründung der SCO wurde sie von der OSZE zur Teilnahme an Konferenzen zur Terrorismusbekämpfung (eines der Hauptarbeitsfelder der OSZE) eingeladen.¹² Seither nahmen SOC-Vertreter an diversen Asien-Regionalkonferenzen und anderen Veranstaltungen der OSZE teil sowie umgekehrt OSZE-Vertreter an Treffen der SOC. Dennoch unterscheiden sich die beiden Organisationen in ihrer Herangehensweise an einige Politikfelder erheblich, beispielsweise im Bereich Migration, die die SOC in erster Linie als Problem der Grenzsicherung begreift, während die OSCE sie eher unter wirtschaftlichen und humanitären Gesichtspunkten betrachtet.¹³

Auch bei den Themen Menschenrechte und Demokratie unterscheiden sich die Ansprüche und die Arbeit von OSZE und SCO erheblich.¹⁴ Während die „menschliche Dimension“ (*human dimension*) der multilateralen Zusammenarbeit und die Förderung und Schutz der Menschenrechte Kernelemente der OSZE sind, sind sie für die SCO als Organisation nachrangig und innerhalb der meisten ihrer Mitgliedstaaten faktisch bedeutungslos. Die SCO-Charta erwähnt unter Artikel 1 als eines ihrer Ziele „...die Förderung der Menschenrechte und der Grundfreiheiten in Übereinstimmung mit den internationalen Verpflichtungen *und der nationalen Gesetzgebungen der Mitgliedstaaten*.“ Die Menschenrechtsbilanzen der SCO-Mitgliedstaaten sind äußerst schlecht; eine Ausnahme bildet Indien, das zumindest relativ zu den anderen beteiligten Ländern in dieser Hinsicht gut abschneidet, aber wie oben erwähnt ohnehin eine Sonderstellung innerhalb der Organisation einnimmt. Die Relativierung „in Übereinstimmung mit den nationalen Gesetzgebungen“ ist indes (wie jede Relativierung der per se universellen und nicht relativierbaren Menschenrechte) typisch für Staaten und Staatenorganisationen, für die Menschenrechte wenig oder keine Bedeutung haben.

Im Zuge der Recherche blieb unklar, ob sich die Entwicklungen um Krim und Ukraine auch im Verhältnis von OSZE und SOC niederschlug. Da sich die Zusammenarbeit beider Organisationen

¹² Marcel de Haas, The Shanghai Cooperation Organisation and the OSCE: Two of a kind?, S. 255 ff. in: Helsinki Monitor: Security and Human Rights 2007 no. 3, 2007, https://www.clingendael.org/sites/default/files/pdfs/20071100_cscp_art_haas.pdf (zuletzt abgerufen am 7. November 2019).

¹³ Siehe Daniela Pisoiu, The OSCE and the SCO - Perspectives for Cooperation, Österreichisches Institut für Internationale Politik, November 2015, https://www.ssoar.info/ssoar/bitstream/handle/document/59071/ssoar-2015-pisoiu-The_OSCE_and_the_SCO.pdf?sequence=3&isAllowed=y&lnkname=ssoar-2015-pisoiu-The_OSCE_and_the_SCO.pdf (zuletzt abgerufen am 7. November 2019).

¹⁴ Alle Informationen dieses Absatzes: Daniela Pisoiu (Anm. 13).

jedoch vorrangig auf die Felder erstreckt, in denen Übereinstimmung herrscht, ist davon nicht auszugehen.

6. NATO und SCO

Es gibt keine offiziellen Kooperations- oder Dialogformate zwischen der NATO und der SCO. Über informelle Kontakte ließen sich keine Erkenntnisse gewinnen. Auf einer Tagung im Jahre 2009 auf die SCO und einen möglichen Dialog mit ihr angesprochen, verwies der damalige NATO-Generalsekretär Jaap de Hoop Scheffer auf die gleichzeitige Anwesenheit des damaligen SCO-Generalsekretärs und sagte sinngemäß, dass dies die erste Interaktion zwischen NATO und SCO sei.¹⁵ In den öffentlich verfügbaren Dokumenten der NATO wird die SOC kaum erwähnt; am ausführlichsten ist noch das besagte Gesprächsprotokoll mit de Hoop Scheffer aus dem Jahre 2009.

¹⁵ NATO, Press conference by NATO Secretary General Jaap de Hoop Scheffer at the EAPC Security Forum, Astana, Kazakhstan, 25. Juni 2009, https://www.nato.int/cps/en/natohq/opinions_55940.htm?selectedLocale=en (zuletzt abgerufen am 7. November 2019).