

Der kürzlich in Kirgisien stattgefundenen 26. Gipfel der Shanghaier Organisation für Zusammenarbeit (SCO) unter dem Titel „25 Jahre SCO: Gemeinsam für nachhaltigen Frieden, Entwicklung und Wohlstand“ ist aus zwei Gründen von besonderem Interesse: Erstens wurde der 25. Jahrestag gefeiert. Im Jahre 2001 gründeten sechs Staaten (Kasachstan, China, Kirgisien, Russland, Tadschikistan und Usbekistan) im euro-asiatischen Raum die SCO. Zweitens ist die SCO angesichts des Angriffskrieges der USA gegen ein Mitglied der SCO, den Iran, unter besonderer Belastung. Der Iran ist seit 2023 Vollmitglied dieser Organisation. Warum wurde die SCO gegründet, was ist ihre Aufgabe und welchen Binnenkonflikten ist sie ausgesetzt? Ist der 25. Jahrestag ein Grund zum Feiern für die Mitgliedsstaaten oder befindet sich das Bündnis in einer Krise? **Von Alexander Neu.**

Gründungsmotiv

Im Jahr 1997 hielt der damalige US-Senator und spätere US-Präsident Biden eine Rede beim Atlantic Council in Washington. In seiner Rede machte er sich über die Kritik russischer Gesprächspartner an der geplanten NATO-Osterweiterung lustig. Die Russen hätten erklärt, sie müssten sich nach China orientieren, wenn die NATO sich nach Osten erweitere. Biden habe den Russen dabei „viel Glück“ gewünscht. Und wenn das nicht funktioniere, sollten sich die Russen dem Iran zuwenden, so Biden lachend. Sie, die Russen, hätten gewusst, dass dies keine Option gewesen sei, so Biden selbstbewusst. Sie müssten [sich Richtung Westen orientieren](#).

Vier Jahre später folgte Russland dem Rat Bidens, sich auch Asien zuzuwenden, ohne jedoch die westliche Orientierung zunächst aufzugeben. Die Gründung der SCO ist der konkrete Ausdruck einer multi-vektoral ausgerichteten Außen- und Sicherheitspolitik Russlands seit Beginn der 2000er-Jahre. Diese multi-vektorale Phase endete im Laufe des Ukraine-Krieges. Russland und der Westen beendeten ihre Kooperation, ja zumindest mit Blick auf EU-Europa/Großbritannien sogar ihre Kommunikation.

Die Gründung der SCO ist eine unmittelbare Antwort auf die vom Westen dominierten internationalen Regierungsorganisationen wie die [OSZE, die UNO und ihre Unterorganisationen](#). Diese spiegeln die Machtverhältnisse der bipolaren und anschließenden unipolaren Epochen von 1945 bis in die 2000er-Jahre wider und stehen in einer jahrhundertelangen Tradition westzentrierter Ordnungsvorstellungen. Sowohl die Entscheidungsmodi – einschließlich der Zusammensetzung des UNO-Sicherheitsrates –, die Besetzung der Schlüsselpositionen als auch die ideologische (neoliberale) Ausrichtung der Finanz- und Wirtschaftsorganisationen begünstigen ungeachtet der vielfältigen Sonderprogramme für Entwicklungsländer den Globalen Westen.

Die Reformunwilligkeit dieser Organisationen – oder besser gesagt, der diese Organisationen im Wesentlichen dominierenden Staaten – zur Verhinderung einer den neuen Machtverhältnissen angepassten Repräsentation der nicht-westlichen Staaten hat nicht nur Russland, sondern auch weitere Staaten – zuvörderst China – frustriert und sie bewogen, einen neuen Weg zu gehen: die Schaffung eigener intra-regionaler, intra-kontinentaler Kooperationsstrukturen. Mit der Gründung des BRICS-Systems sogar inter-kontinentaler Kooperationsstrukturen, die auf eine Re-Regionalisierung der internationalen Strukturen hinauslaufen. Nie war die UNO in ihrer 80-jährigen Geschichte so irrelevant wie heute.

SCO – Selbstverständnis eines neuen Konstrukts auf „alten“ Prinzipien und Normen basierend

Dem Selbstverständnis (Charter of the Shanghai Cooperation Organization) nach, widmet sich die SCO nahezu allen politischen Feldern der Region, die einer Förderung der zwischenstaatlichen Kooperation zum Zwecke der Schaffung der regionalen Stabilität bedürfen – und das ohne Einmischung raumfremder Akteure:

„Artikel 1

Ziele und Aufgaben

Die wesentlichen Ziele und Aufgaben der SCO sind:

Stärkung des gegenseitigen Vertrauens, der Freundschaft und der gutnachbarschaftlichen Beziehungen zwischen den Mitgliedstaaten;

Entwicklung einer vielfältigen Zusammenarbeit bei der Wahrung und Stärkung von Frieden, Sicherheit und Stabilität in der Region sowie Förderung einer neuen demokratischen, gerechten und rationalen politischen und wirtschaftlichen Weltordnung;

gemeinsame Bekämpfung von Terrorismus, Separatismus und Extremismus in all ihren Erscheinungsformen, Kampf gegen den illegalen Drogen- und Waffenhandel sowie sonstige Formen grenzüberschreitender Kriminalität und gegen illegale Migration;

Förderung einer effizienten regionalen Zusammenarbeit in Bereichen wie Politik, Handel und Wirtschaft, Verteidigung, Strafverfolgung, Umweltschutz, Kultur,

Wissenschaft und Technologie, Bildung, Energie, Verkehr, Kredit- und Finanzwesen sowie in anderen Bereichen von gemeinsamem Interesse;

Förderung eines umfassenden und ausgewogenen Wirtschaftswachstums sowie der sozialen und kulturellen Entwicklung in der Region durch gemeinsame Maßnahmen auf der Grundlage gleichberechtigter Partnerschaft, mit dem Ziel einer stetigen Steigerung des Lebensstandards und der Verbesserung der Lebensbedingungen der Bevölkerung der Mitgliedstaaten;

Koordinierung der Ansätze zur Integration in die Weltwirtschaft;

Förderung der Wahrnehmung von Menschenrechten und Grundfreiheiten im Einklang mit den internationalen Verpflichtungen der Mitgliedstaaten und deren nationaler Gesetzgebung;

Pflege und Ausbau der Beziehungen zu anderen Staaten und internationalen Organisationen;

Zusammenarbeit bei der Verhütung internationaler Konflikte und deren friedlicher Beilegung;

gemeinsame Suche nach Lösungen für Probleme, die im 21. Jahrhundert auftreten.“

„Artikel 2 Grundsätze

Die SCO-Mitgliedstaaten halten sich an folgende Grundsätze:

gegenseitige Achtung der Souveränität, Unabhängigkeit und territorialen Integrität der Staaten sowie der Unverletzlichkeit der staatlichen Grenzen, Gewaltverzicht, Nichteinmischung in innere Angelegenheiten, Verzicht auf Gewaltanwendung oder Gewaltandrohung in den internationalen Beziehungen, kein Streben nach einseitiger militärischer Überlegenheit in angrenzenden Gebieten;

Gleichberechtigung aller Mitgliedstaaten, Suche nach gemeinsamen Standpunkten auf der Grundlage gegenseitigen Verständnisses und der Achtung der jeweiligen Auffassungen;

*schrittweise Umsetzung gemeinsamer Aktivitäten in Bereichen von
gemeinsamem Interesse;*

friedliche Beilegung von Streitigkeiten zwischen den Mitgliedstaaten;

Nicht gerichtet gegen andere Staaten oder internationale Organisationen;

*Verhinderung jeglicher unrechtmäßiger Handlungen, die gegen die Interessen
der SCO gerichtet sind;*

*redliche Erfüllung der Verpflichtungen, die sich aus dieser Charta und anderen
im Rahmen der SCO verabschiedeten Dokumenten ergeben.“*

Der Anspruch auf eine „(...) *promotion of a new democratic, fair and rational political and economic international order* (...)“ in Artikel 1 ist ein direkter Seitenhieb auf die westliche Dominanz in den „alten“ Regierungsorganisationen UNO und OSZE.

Und der Hinweis in Artikel 2, die SCO sei nicht gegen andere Staaten oder internationale Organisationen gerichtet, ist nur die halbe Wahrheit. Denn tatsächlich geht es auch und vor allem darum, den Westen als eigennützigen Gestaltungs- und Machtfaktor aus der Region zu verdrängen bzw. fernzuhalten. Ob man diesen Ansatz als anti-westlich oder nicht vielmehr als naheliegend interpretiert, liegt wohl im Auge des Betrachters.

Die SCO ist unter Betrachtung ihrer Ziele und Prinzipien eine rein intergouvernementale internationale Regierungsorganisation, die auf den mit der UNO-Charta zentralen Normen der Souveränität, der Nicht-Einmischung in innere Angelegenheiten und der souveränen Gleichheit ihrer Mitgliedsstaaten beruht. Sie verfügt im Gegensatz zur EU über keine supranationalen Kompetenzen und Strukturen, wodurch ein Eigenleben der Organisation durch Souveränitätsabtretung ihrer Mitgliedsstaaten ausgeschlossen ist.

Die SCO steht für ein Modell der Staatenwelt, einer Welt aus miteinander interagierenden souveränen Staaten. Westliche Ansätze verfolgen demgegenüber eine tendenziell staatenlose Welt: Die Relativierung der Souveränität, der selbstmandatierte Anspruch des Westens auf Interventionen (RtP- und Unable-unwilling-Doktrinen etc.) und die ominöse „regelbasierte Ordnung“ der 1990er- bis 2010er-Jahre liefen darauf hinaus, den nicht-westlichen Staaten lediglich eine konditionierte Souveränität zu zugestehen. Angesichts der unterschiedlichen Philosophien (Globalismus versus Souveränismus) hinsichtlich des Charakters der internationalen Politik zwischen dem Westen auf der einen und dem Nichtwesten auf der anderen Seite gewinnt die SCO an Attraktivität.

Zwischenzeitlich sind der SCO Indien (2017), Pakistan (2017), Weißrussland (2024) und Iran (2023) beigetreten. Hierdurch ist die SCO zur größten regionalen/intra-kontinentalen Regierungsorganisation der Welt mutiert (BRICS hat keinen Organisationscharakter): Die SCO repräsentiert rund 43 Prozent der Weltbevölkerung (NATO rund 13 Prozent) und generiert etwa 34 Prozent Anteil am weltweiten BiP nach Kaufkraftparität (NATO-Staaten etwa 33 Prozent BiP-Anteil nach Kaufkraftparität).

Weitere Staaten besitzen unter dem Begriff „SCO Plus“ Beobachterstatus, sind Gastteilnehmer oder Dialogpartner, darunter das NATO-Mitglied Türkei. Der Entscheidungsmodus ist das Konsensprinzip (Article 16 – Charter of the Shanghai Cooperation Organization). Wie weit das Konsensprinzip künftig angesichts der Aufnahme weiterer Staaten und somit der unausweichlichen Interessendivergenzen aufrecht zu erhalten ist, ist offen.

SCO – externe und interne Herausforderungen

Die SCO ist keine homogene Gruppierung. Sie besteht aus Staaten mit unterschiedlichem Macht- und Gestaltungspotential, mit unterschiedlichen nationalen Interessen. Und wie bei jeder intergouvernementalen Regierungsorganisation gilt auch hier der Grundsatz: Eine Organisation ist so stark, wie es ihre Mitglieder zulassen. Es ist immer ein spannungsgeladenes Konstrukt zwischen den beiden Antipoden Konsens und Dissens.

Der Konsens zwischen den Staaten als Bindemittel muss naturgemäß stärker sein als der Dissens zwischen ihnen, damit das Konstrukt funktionieren kann. Der übergreifende und bestimmende Konsens, das Bindemittel besteht in dem Anspruch, im asiatischen Raum, zumindest im SCO-Raum, keinen raumfremden Mächten einen signifikanten Einfluss mehr zuzugestehen – der Anspruch beinhaltet unausgesprochen das Ziel einer finalen Dekolonialisierung. Und dieser Anspruch stellt einen direkten Angriff auf die bis vor wenigen Jahren herrschende unipolare Weltordnung, der westlichen Dominanz, der Pax Americana dar. Der Westen wird in seinem Anspruch der Ausübung der jahrhundertealten Globaldominanz bereits durch die bloße Existenz der SCO herausgefordert. Der rechtswidrige Angriffskrieg der USA auf den Iran ist auch neben anderen Ursachen im Kontext des Weltneuordnungsprozesses zu interpretieren: Russland und China als zentrale Akteure des Weltneuordnungsprozesses und somit auch der SCO sollen als Häuptlinge ohne Indianer (Iran, Venezuela und andere kleinere Staaten) dastehen, um somit den Prozess der Multipolarisierung aufzuhalten, mindestens aber zu verlangsamen.

Der Angriff auf ein SCO-Mitglied durch einen anderen, einen raumfremden Akteur stellt sodann auch eine Belastung für das SCO-Bündnis dar – unmittelbar und mittelbar:

Die unmittelbare Belastung wird deutlich, wenn man sich folgende Fragen stellt: Kann man als SCO-Bündnis einen Angriff von außen auf ein Mitglied zulassen, auch wenn die SCO selbsterklärt kein Verteidigungsbündnis ist? Muss man reagieren, und wenn ja, wie, diplomatisch, mit Sanktionen oder gar militärisch? Sind alle SCO-Mitglieder dabei? Die Antworten auf diese Fragen sind nach jetzigem Stand der Dinge eher negativ:

In ihrer Abschlusserklärung – leider ist sie auf Englisch noch nicht auf der SCO-Homepage abgelegt, weshalb hier auf Sekundärquellen zurückgegriffen wird – konnten sich die Staats- und Regierungschefs lediglich auf laue Formulierungen oder besser gesagt Phrasen einigen:

„Die Mitgliedstaaten äußern tiefe Besorgnis über die Entwicklungen im Nahen Osten und im Umfeld des Iran.“

Und

„Die Mitgliedstaaten bekräftigen ihre Unterstützung für die Souveränität und territoriale Integrität der Islamischen Republik Iran und setzen sich für eine Beilegung des Konflikts ausschließlich mit politischen und diplomatischen Mitteln ein. In diesem Zusammenhang begrüßen sie alle Bemühungen, die auf eine Deeskalation der Lage in der Region abzielen.“

Der rechtswidrige Angriff auf den Iran wird zwar mit dem Hinweis auf die Verletzung der UNO-Charta eindeutig verurteilt, gemeinsame Unterstützungshandlungen (beispielsweise Verhängung unilateraler Sanktionen, Waffenlieferungen etc.) für das SCO-Mitglied Iran werden indessen nicht formuliert, sondern lediglich die Hoffnung auf eine Rückkehr diplomatischer Mittel zum Ausdruck gebracht.

Es gibt sodann keine geschlossenen harten Reaktionen der SCO, sondern lediglich einzelstaatliche Unterstützungsmaßnahmen jenseits der SCO-Strukturen und auch nur unterhalb der militärischen Schwelle.

Wie wenig die SCO an einem Strang zieht, ja sogar aus den Reihen der SCO ein Mitglied den US-Angriff auf das SCO-Mitglied Iran unterstützt, wird deutlich, vergegenwärtigt man sich das äußerst schäbige Verhalten Indiens, als es das iranische Kriegsschiff, das als Gast zu Feierlichkeiten in Indien weilte, den USA geradezu zum Abschuss darbot.

Dieses Bild der schwachen Geschlossenheit und Nicht-Handlungsbereitschaft jenseits wohlfeiler Phrasen kontrastiert enorm mit dem entschlossenen Verhalten der NATO und der EU hinsichtlich ihrer massiven Unterstützungsleistungen für die Ukraine, einem Staat, der weder EU- noch NATO-Mitglied ist.

Mit dem US-Angriff auf den Iran und der sehr überschaubaren Reaktion der SCO als ein Staatenbündnis wird auch die SCO mittelbar angegriffen, ihr Selbstverständnis, äußeren Mächten keinen Handlungsspielraum mehr zuzugestehen, intendiert erschüttert. Das Nichthandeln der SCO basiert unter realpolitischem Blick auf der Interessenheterogenität ihrer Mitglieder. Der oben genannte Konsens ist zwar formal vorhanden, wird jedoch stets durch divergierende Interessen herausgefordert:

- Der kurze Krieg zwischen zwei SCO-Mitgliedern, Indien und Pakistan, im Frühjahr 2025 widerspricht Artikel 2 der Charta der SCO fundamental und untergräbt damit das Vertrauen in die Charta und die Glaubwürdigkeit der SCO.
- Das Lamentieren Indiens nicht nur in der Frage des Iran-Krieges der USA und Israels, sondern auch in Fragen weitergehender Integrationsschritte der SCO, wie der möglichen Schaffung einer Währungsalternative zum Dollar als Handelswährung, droht, das Bündnis zu lähmen, zumindest nicht in der Qualität handlungsfähig zu machen, wie es sein müsste, um den Weltneuordnungsprozess als Bündnis voranzutreiben.

Indien ist das schwächste Glied in der Kette. Ähnlich wie das NATO-Mitglied Türkei will Indien das Beste aus beiden Welten und setzt sich damit zwischen alle Stühle.

Ergebnis des Gipfels in Bischkek

Laut der Erklärung des SCO-Generalsekretärs wurden 28 Dokumente auf dem Gipfel verabschiedet. Darunter das „Protokoll zu Änderungen und Ergänzungen der SCO-Charta“ sowie „die Erklärung des Rates der Staatschefs der SCO-Mitgliedsstaaten, die von Notlagen betroffen sind“, was auch immer unter „Notlagen“ zu verstehen ist. Auch soll die Kooperation mit anderen regionalen internationalen Regierungsorganisationen vertieft werden, in denen insbesondere Russland der dominante Akteur ist. Hierzu zählen die „Organisation des Vertrages über kollektive Sicherheit“ (OVKS) sowie die „Gemeinschaft Unabhängiger Staaten“ (GUS).

Des Weiteren wird Englisch zur Arbeitssprache in der SCO angesichts der Vielfalt ihrer

Mitglieder erhoben.

Wirklich interessant ist, dass der Generalsekretär der SCO explizit hervorhob,

„dass es der Organisation selbst unter den gegenwärtig schwierigen Bedingungen gelingt, gemeinsame Positionen zu entwickeln, ihren friedensorientierten und bündnisfreien Charakter zu bewahren und gegenseitiges Vertrauen aufrechtzuerhalten“.

Dieses defensive, ja nahezu bemitleidenswerte Statement legt vielmehr nahe, dass es im Gebäck der SCO doch spürbar knirscht angesichts der bereits oben dargelegten Handlungen einiger Mitgliedsstaaten, die weder dem Geist noch den Buchstaben der SCO-Charta entsprechen. Auch habe Indien, laut Medienberichterstattung, nachdrücklich um eine Beendigung des Ukraine-Krieges geworben. Putin habe darauf nur oberflächlich reagiert.

Fazit

Unter Berücksichtigung der Abschlusserklärung sowie der festgestellten Friktionen innerhalb des SCO-Bündnisses, wie oben dargelegt, scheint der 25. Jahrestag der Gründung der SCO jenseits rhetorischer Blasen kein Grund zur Freude gewesen zu sein. Es scheint vielmehr, dass auf dem Wege zu einer multipolaren Weltordnung die SCO ins Stottern gerät. Insbesondere Indien streut Sand ins Getriebe der SCO.

Die internen Interessendivergenzen (insbesondere die Konflikte zwischen China und Indien sowie Pakistan und Indien) sowie die Schaukelpolitik Indiens zwischen der westlichen Welt und dem Nicht-Westen stellen große Herausforderungen für die SCO dar. Entsprechend sind die Erklärungen und auch Entscheidungen immer eher ein Produkt des Minimalkonsenses denn eines umfassenden Aufbruchs der SCO, seit sie neue, bisweilen schwierige Mitglieder hinzugewonnen hat. Eine fortgesetzte Aufnahme neuer Mitglieder könnte die SCO zu einer „lame duck“ machen. Insbesondere die Aufnahme der Türkei, die gleichsam Indien das Beste aus beiden Welten will, könnte der SCO den Todesstoß geben.

Im Jahre 2027 wird Pakistan den SCO-Gipfel ausrichten.

Titelbild: Der indische Premierminister Narendra Modi spricht mit dem russischen Präsidenten Wladimir Putin und dem chinesischen Präsidenten Xi Jinping vor dem SCO-Gipfel 2025 im Meijiang Convention Center, Tianjin, China, 1. September 2025 – Quelle: Shutterstock / Photo Agency 