

Zentralasien

Katrin Böttger¹

Die EU-Zentralasien-Beziehungen basieren auf der EU-Zentralasienstrategie aus dem Jahr 2007. Im Berichtszeitraum waren insbesondere zukünftige sicherheitspolitische Probleme des Truppenabzugs aus Afghanistan sowie Fragen des Grenzmanagements und des Drogenhandels dominant. Themen wie ethnische und nachbarschaftliche Spannungen um den Zugang zu Wasser und den Transport von Rohstoffen waren weiter präsent und spitzten sich teilweise zu.² So kam es im Juli 2013 zu Feuergefechten im Fergana-Tal im Grenzgebiet zwischen Kirgisistan und Usbekistan, bei denen ein usbekischer Grenzsoldat getötet wurde.³ Da durch diese Region die Routen für den Drogen- und Waffenschmuggel aus Afghanistan verlaufen, an denen auch korrupte Mitarbeiter der kirgisischen Sicherheitsbehörden beteiligt sind,⁴ erlangen solche Scharmützel überregionale Bedeutung. Auch angesichts der Auswirkungen der Ukraine-Krise auf die EU-Russland Beziehungen bleibt die europäische Energieversorgung ein wichtiger Anlass zur Kooperation der EU mit Zentralasien.

Aktuelle Entwicklung

Das jährlich stattfindende Treffen des EU-Zentralasien-Kooperationsrats auf Außenministerebene fand zuletzt am 20./21. November 2013 in Brüssel statt. Der jährliche EU-Zentralasien-Sicherheitsdialog, dessen Ziel es ist gemeinsame politische und sicherheitsrelevante Themen anzusprechen, zu denen Terrorismus, Extremismus, Drogenschmuggel und chemische, biologische, radiologische und nukleare (CBRN) Risiken zählen,⁵ war für den 21. Mai 2014 in Duschanbe angesetzt, wurde aber verschoben. Im Januar 2014 erschien der Bericht des Europäischen Rechnungshofs zur EU-Entwicklungshilfe für Zentralasien. Er kritisierte insbesondere die multilateralen Regionalprogramme, die keine echte regionale Dimension aufwiesen, sondern eher als Mehrländerprogramme zu charakterisieren sind. Der Rechnungshof empfiehlt der Kommission und dem Europäischen Auswärtigen Dienst (EAD), sich noch stärker auf einzelne und spezifische Sektoren zu konzentrieren und für die Gestaltung und Umsetzung des Programms Evaluationsergebnisse stärker zugrunde zu legen.⁶

1 Die Autorin dankt Helen Müller für die vielfältige Zuarbeit.

2 Bundeswehr, if-Zeitschrift für innere Führung 1/2013: Zentralasien: Regionale Konflikte und Interessen, online unter <http://www.if-zeitschrift.de/>.

3 Umstrittene Grenzen in Zentralasien. Feuergefechte im Fergana-Tal, Neue Zürcher Zeitung vom 28. Juli 2013.

4 Institute for Public Policy Bishkek, 15.08.2013: Roundtable transcript: Drugs as a Threat to Peace and Stability in Central Asia, <http://www.ipp.kg/en/news/2708/>.

5 European Union, OSCE Forum for Security Co-operation Nr. 730, Vienna, 10. Oktober 2013: EU Statement on Central Asia, <http://www.osce.org/fsc/107737?download=true>.

6 Europäischer Rechnungshof, Luxemburg, 14. Januar 2014.: Die Entwicklungshilfe in Zentralasien ist gut geplant, ihre Umsetzung jedoch langsam und unterschiedlich, so die Prüfer, ECA/14/034, <http://rechnungshofes1.rssing.com/browser.php?indx=8093279&item=43>.

Seit dem 1. Juli 2012 war die deutsche Diplomatin Patricia Flor Sonderbeauftragte der EU für Zentralasien, ihr Mandat wurde bis zum 30. Juni 2014 verlängert.⁷ Jedoch kehrte sie Anfang 2014 als Leiterin der Abteilung für Vereinte Nationen und Globale Fragen ins Auswärtige Amt zurück und wurde nicht abgelöst, sondern am 9. April 2014 durch Janos Herman als EU-Sondergesandten für Zentralasien ersetzt. Sein Mandat dauert zunächst lediglich sechs Monate. Im Gegensatz zu Flor ist er als Mitglied des EAD entsandt und nicht vom Europäischen Rat in Vertretung der Mitgliedstaaten benannt. Diese Umstände könnten dazu führen, dass er gegenüber den Staats- und Regierungschefs in der Region über weniger Durchsetzungskraft verfügt.⁸ Die Sonderbeauftragte war zugleich das Gesicht und der erste Ansprechpartner der EU für Regierungen und zivilgesellschaftliche Organisationen, für die Brüssel weit weg ist.⁹ Jedoch ist dieser Strukturwandel eine logische Konsequenz des Vertrags von Lissabon, nach dem die außenpolitischen Aufgaben beim EAD liegen, so dass sich der Posten des Sonderbeauftragten in einer rechtlichen Grauzone befindet.

Auf bilateraler Ebene verhandelt die EU mit Kasachstan seit 2011 ein vertieftes Partnerschafts- und Kooperationsabkommen, das die bilateralen Beziehungen stärken soll.¹⁰ Das 1995 ausgehandelte Partnerschafts- und Kooperationsabkommen wird als nicht mehr zeitgemäß empfunden.¹¹ Die fünfte und sechste Runde der Verhandlungen fanden am 18./19. März 2014 in Brüssel und am 14. Mai 2014 in Astana statt. Ziel ist der Abschluss der Verhandlungen im Herbst 2014. Kasachstan ist weiter das einzige zentralasiatische Land, mit dem ein Abkommen der zweiten Generation verhandelt wird.

Finanzen

Für den Zeitraum von 2014-2020 stehen rund 1 Mrd. Euro EU-Mittel für die bi- und multilaterale Entwicklungszusammenarbeit mit Zentralasien zur Verfügung.¹²

Darüber hinaus haben mit Kasachstan, Tadschikistan und Kirgisistan mittlerweile drei zentralasiatische Staaten Rahmenvereinbarungen mit der Europäischen Investitionsbank (EIB) geschlossen, auf deren Grundlage sie Mittel der EIB für Investitionsprojekte erhalten können.

7 EU special representative for Central Asia, Patricia Flor, http://www.eeas.europa.eu/policies/eu-special-representatives/patricia_flor/index_en.htm; BESCHLUSS 2013/306/GASP DES RATES vom 24. Juni 2013 zur Verlängerung des Mandats der Sonderbeauftragten der Europäischen Union für Zentralasien, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2013:172:0025:0027:DE:PDF>.

8 Jos Boonstra, FRIDE Commentary No. 23, February 2014: Is the EU downscaling political engagement in Central Asia?, <http://www.fride.org/publication/1180/is-the-eu-downscaling-political-engagement-in-central-asia>.

9 Ebenda.

10 European Commission: Trade: Countries and Regions: Kazakhstan, <http://ec.europa.eu/trade/policy/countries-and-regions/countries/kazakhstan/>.

11 Delegation of the European Union to the Republic of Kazakhstan: Joint Press-Briefing following 11th Session of European Union – Kazakhstan Cooperation Committee & Negotiations on new enhanced Partnership and Cooperation Agreement between the EU and Kazakhstan, 12. Oktober 2012, http://eeas.europa.eu/delegations/kazakhstan/documents/press_corner/20111012_01_en.pdf.

12 European Commission Press, 20. November 2013: EU announces future commitments for development with Central Asia Region, http://europa.eu/rapid/press-release_IP-13-1119_en.htm.

Grenzmanagement

Das Grenzmanagement in Zentralasien (Border Management in Central Asia, BOMCA), das von der EU und der UN finanziert wird und an dem alle Staaten der Region beteiligt sind, tritt nach 2014 in seine neunte Förderphase. BOMCA ist Teil der umfassenden Strategie der EU gegenüber den ehemaligen Sowjetrepubliken, um einerseits den Drogenschmuggel aus Zentral- und Südasien nach Europa zu bekämpfen und andererseits legalen Handel und Transit zu vereinfachen.¹³ BOMCA 8 wurde mit einer Abschlusskonferenz am 21. Mai 2014 in Bischkek abgeschlossen. Ergebnisse des Programms lassen sich auf institutioneller Ebene, bei der Verbesserung der technischen Kapazitäten durch den Bau von Grenzübergängen und bei der Ausbildung der Exekutivorgane verzeichnen.¹⁴ Im Vergleich der zentralasiatischen Republiken untereinander fällt die Bewertung jedoch eher gemischt aus. Während Tadschikistan und Kirgisistan bereits konkrete Schritte bezüglich eines Integrierten Grenzmanagements (Integrated Border Management, IBM) gegangen sind, wollen andere Staaten wie Turkmenistan und Usbekistan nicht, dass BOMCA in ihre Grenzmanagement-Reformen eingreift. Kasachstan war lange skeptisch bezüglich eines EU-basierten Grenzmanagements, scheint seine Position aber graduell zu überdenken.¹⁵ Bezüglich der für die regionale Kooperation so wichtigen legalen Grenzübertritte werden die Ziele heute als zu ambitioniert und als von den zentralasiatischen Staaten nicht im nötigen Umfang unterstützt angesehen.¹⁶

Die Schwerpunkte der künftigen Arbeit wurden bei der 11. Konferenz für zentralasiatische Grenzsicherheit in Aschgabat am 2./3. Oktober 2013 vorgestellt. Zugleich wurden auf der Konferenz Empfehlungen für die künftige Entwicklung nach dem Abzug der ISAF-Truppen aus Afghanistan gegeben.

Anti-Drogen-Politik

Die Drogenbekämpfung steht in engem Zusammenhang mit dem Abzug der ISAF-Truppen, da EU-Vertreter befürchten, dass dieser zu einem Anstieg der illegalen und unkontrollierten Drogenströme führen könnte.¹⁷ Der dritte Drogenaktionsplan der EU und der zentralasiatischen Republiken wurde am 12. November 2013 in Brüssel beschlossen und umfasst den Zeitraum 2014-2020.¹⁸ Er sieht verstärkte Anstrengungen jenseits von

13 European Commission, April 2013: Thematic global evaluation of the European Union's support to Integrated Border Management and fight against Organised Crime, Final Report Volume 3b, S. 287, http://ec.europa.eu/europeaid/how/evaluation/evaluation_reports/reports/2013/1319_vol3b_en.pdf.

14 Facebookseite der UNDP in Tadschikistan: The final National Steering Committee Meeting of BOMCA Programme in Tajikistan, https://www.facebook.com/permalink.php?story_fbid=720197691380876&id=240717912662192.

15 European Commission, April 2013: Thematic global evaluation of the European Union's support to Integrated Border Management and fight against Organised Crime, Final Report Volume 1, S.27, http://ec.europa.eu/europeaid/how/evaluation/evaluation_reports/reports/2013/1319_vol3b_en.pdf.

16 European Commission, April 2013: Thematic global evaluation of the European Union's support to Integrated Border Management and fight against Organised Crime, Final Report Volume 3b, S. 304, http://ec.europa.eu/europeaid/how/evaluation/evaluation_reports/reports/2013/1319_vol3b_en.pdf.

17 Rat der Europäischen Union. Vermerk EAD: Entwurf des Drogenaktionsplans EU-Zentralasien (2014-2020), 1. Oktober 2013, S. 1, http://www.parlament.gv.at/PAKT/EU/XXIV/EU/12/80/EU_128006/imfname_10418993.pdf.

18 Litauische EU-Ratspräsidentschaft 2013, 15. November 2013: Die EU und Zentralasien haben sich auf einen Plan für den Kampf gegen Drogen geeinigt, <http://www.eu2013.lt/de/news/pressemitteilungen/die-eu-und-zentralasien-haben-sich-auf-einen-plan-fur-den-kampf-gegen-drogen-geeinigt>.

Grenzschutz und Ausrüstungen auch bei der Schaffung von Institutionen, Strukturen und Kommunikationssystemen vor. Ziel ist es, die Staaten in Bezug auf Gesundheitswesen, Sicherheit und Gefahrenabwehr zu unterstützen. Schon während des zweiten Drogenaktionsplans kam es zu einer intensiveren Zusammenarbeit mit den zentralasiatischen Partnerländern. Der Drogenaktionsplan 2014-2020 umfasst vier Ziele: 1. Verringerung der Drogennachfrage, 2. Information über Drogenstrategien (Forschung und Evaluierung), 3. Reduzierung des Drogenangebots, 4. Zusammenarbeit in der Region. Finanziert wird die Anti-Drogen-Politik vom Central Asia Drug Action Programme (CADAP). Erfolge des CADAP 5, das bis Juli 2013 lief, waren die Erstellung nationaler Drogenberichte, die Ausbildung von Fachpersonal, die Schaffung von Behandlungseinrichtungen in Gefängnissen und eine Präventions- und Aufklärungskampagne.¹⁹ CADAP 6, das wie sein Vorläufer ein Budgetumfang von 4,9 Millionen Euro hat, soll auf diesen Erfolgen aufbauen.²⁰

Bewertung und Ausblick

Einfluss auf die EU-Zentralasienpolitik hat eine Vielzahl internationaler Akteure: Russland, die USA und China kämpfen hier neben der EU um eine Vormachtstellung. Russland kooperiert in der geplanten Eurasischen Union und der bereits existierenden Zollunion mit Belarus und Kasachstan und verfolgt seine machtpolitischen und militärischen Interessen in der Region. China zeigt mit seiner „Neuen Seidenstraßeninitiative“, dass es einen ganzheitlichen, aber vor allem auf wirtschaftliche Kooperation setzenden Ansatz für die Region verfolgen möchte. Dem gegenüber sinkt der US-amerikanische Einfluss, da diese Region insbesondere als Truppenstütz- und Umschlagplatz für den Einsatz in Afghanistan relevant bleibt. Die EU trägt zur Diversifizierung der Außenbeziehungen der zentralasiatischen Staaten bei. Eine angesichts der aktuellen Herausforderungen notwendige Neuformulierung der EU-Zentralasienstrategie müsste den geographischen Zuschnitt der Regionalstrategie insbesondere mit Blick auf die Einbindung Afghanistans überdenken und kurz-, mittel- und langfristige Ziele noch transparenter und deutlicher formulieren.

Weiterführende Literatur

- Marlene Laruelle/Peyrouse, Sébastien/Axyonova, Vera: The Afghanistan-Central Asia relationship: What role for the EU? EUCAM Working Paper No. 13, Brüssel 2013.
- Rat der Europäischen Union: The EU and Central Asia: Strategy for a New Partnership, Brüssel 2007.
- Mahabat Sadyrbek: Die Zentralasienstrategie der EU. Neues „Great Game“ oder neue Chance für die Region? Schriften zur Europapolitik, Band 10, Hamburg 2009.
- Sigita Urdze/Knodt, Michèle: Jenseits von Zuckerbrot und Peitsche: Zur Messung der externen Demokratieförderung der Europäischen Union am Beispiel Zentralasiens. Zeitschrift für Vergleichende Politikwissenschaft, März 2013, Heft 7, Ausgabe 1, S. 49-74.

19 GIZ in Zentralasien: Drogenpolitik in den 5 zentralasiatischen Staaten: effizient und kohärent, CADAP Phase 5 Evaluation, http://www.drogenbeauftragte.de/fileadmin/dateien-dba/Presse/Downloads/CADAP_Fact_Sheet_EU.pdf.

20 Rat der Europäischen Union, 1. Oktober 2013: Drogenaktionsplan EU-Zentralasien (2014-2020), http://www.parlament.gv.at/PAKT/EU/XXV/EU/00/87/EU_08783/imfname_10435139.pdf.