

Zentralasien

Katrin Böttger¹

Insgesamt ist die Politik der EU gegenüber Zentralasien von verstärkter Interaktion bei großer inhaltlicher Kontinuität geprägt. Im November 2012 besuchte die Hohe Vertreterin der EU für Außen- und Sicherheitspolitik Catherine Ashton auf einer mehrtägigen Reise Zentralasien. Sie unterstrich hiermit die zunehmende Bedeutung der Region für die EU-Außenpolitik ebenso wie die wachsende Rolle der EU in Zentralasien. Vor der Reise wurde sie von der Zivilgesellschaft aufgefordert, die Menschenrechte voran zu stellen und für die Freilassung zu Unrecht Inhaftierter zu plädieren.² Dies zeigt beispielhaft den weiter vorhandenen Konflikt zwischen gemeinsamen Sicherheitsinteressen und der mangelnden Einhaltung der Menschenrechte in der Region. Zentralasiens Bedeutung steht darüber hinaus mit dem für Ende 2014 geplanten ISAF-Truppenabzug aus Afghanistan in engem Zusammenhang. Nicht nur aus diesem Grund hat die EU eine gemeinsame Außenpolitik gegenüber der Region initiiert, welche seit 2007 in der EU-Zentralasienstrategie zusammengefasst ist.

Aktuelle Entwicklung

Seit 1. Juli 2012 ist die deutsche Diplomatin Patricia Flor Sonderbeauftragte der EU für Zentralasien (eine von insgesamt zehn Sonderbeauftragten), ihr Mandat wurde bereits einmal verlängert und läuft noch bis 30. Juni 2014.³ Im Juli 2012 ernennt Catherine Ashton darüber hinaus den ehemaligen spanischen Botschafter in Moskau, Luis Felipe Fernández de la Peña, der auch für Armenien, Belarus, Turkmenistan und Usbekistan zuständig war, als neuen Generaldirektor für Europa und Zentralasien im Europäischen Auswärtigen Dienst (EAD). Neben den Delegationen in Kasachstan, Kirgisistan und Tadschikistan eröffnete die EU zuletzt seine Vertretung in Usbekistan im Januar 2012, lediglich in Turkmenistan ist die EU nur mit einem Europahaus vertreten.

Das jährlich stattfindende Treffen des EU-Zentralasien Kooperationsrates auf Außenministerebene fand zuletzt am 27. November 2012 in Bischkek statt.⁴ Die insgesamt neunte Sitzung des multilateralen Treffens wurde von Catherine Ashton eröffnet und geleitet. Sie folgt auf den Fortschrittsbericht von EU-Kommission und Europäischem Auswärtigem Dienst, welchen der Außenministerrat im Juni 2012 angenommen hatte.

Ein konkretes Ergebnis des Kooperationsrates war die Entscheidung, einen EU-Zentralasien-Sicherheitsdialog ins Leben zu rufen. Dessen erste Sitzung fand am 13. Juni 2013 in Brüssel statt und beschloss eine intensivere Implementierung des gemeinsamen

1 Die Autorin dankt Eike Hortsch für die vielfältige Zuarbeit.

2 Human Rights Watch: Central Asia: Ashton Should Urge Release of Activists. Trip is Important Opportunity to Make EU Rights Agenda a Reality, 22. November 2012, <http://www.hrw.org/news/2012/11/22/central-asia-ashton-should-urge-release-activists>.

3 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>.

4 Zu den Instrumenten der EU-Zentralasienpolitik vgl. Böttger, Katrin 2012: Zentralasien, in: Werner Weidenfeld/Wolfgang Wessels (Hrsg.): Jahrbuch der Europäischen Integration 2012, Baden-Baden 2012, S. 349-354, hier S. 349.

Aktionsplans für Zentralasien im Rahmen der Globalen Anti-Terror-Strategie der UN, die Weiterentwicklung der EU-Programme BOMCA (Border Management in Central Asia) und CADAP (Central Asia Drug Action Programme) und die Aktualisierung des EU-Zentralasien Aktionsplans zu Drogen.⁵ Auch wenn die Inhalte kaum neu waren, führt dies zu einer intensivierten Zusammenarbeit, aus der sich weitere konkrete Projekte ergeben können. Ein Anhaltspunkt hierfür sind die Expertentreffen, welche bis zur nächsten Sitzung des Sicherheitsdialogs 2014, der voraussichtlich in Tadschikistan stattfindet, geplant sind.

Auf bilateraler Ebene haben die Vertreter Kasachstans den Wunsch geäußert, ähnlich wie die Staaten der Europäischen Nachbarschaftspolitik, neue, vertiefte Partnerschaftsabkommen mit der EU abzuschließen.⁶

Finanzen

Das Central Asia Indicative Programme sieht für den Zeitraum 2011-2013 insgesamt 321 Mio. Euro für Zentralasien vor, davon 216 Mio. Euro für bilaterale und 105 Mio. Euro für regionale Zusammenarbeit, nach insgesamt 314 Mio. Euro für den Zeitraum 2007-2010.⁷ Für 2014 bis 2020 sind im neuen Mehrjährigen Finanzrahmen für das Entwicklungshilfelinstrument DCI 20,6 Mrd. Euro vorgesehen.⁸ Somit würden sich die Mittel von 16,9 Mrd. Euro nochmals um fast 50% erhöhen.⁹

Grenzmanagement

Der erste Erfolg des Border Management in Central Asia (BOMCA) ist der Umstand dass alle Staaten der Region sich daran beteiligen. Ziele des Programms, das 2002 in Kooperation mit UNDP gestartet wurde und das eines der größten Projekte der EU in der Region darstellt, ist es, die europäischen Erfahrungen mit dem integrierten Grenzmanagement weiterzugeben. Dies umfasst die Bereiche Politikberatung und rechtliche und institutionelle Reformen, Stärken der nationalen Trainingskapazitäten und Pilotprojekte im integrierten Grenzmanagement an ausgewählten Grenzübergängen. Konkret befasst sich BOMCA 8 (2011-2014) mit institutionellen Reformen in Kirgisistan und Tadschikistan, der Stärkung der nationalen Trainingskapazitäten, der Unterstützung der Anti-Drogen-Politik an den Grenzübergängen, der Verbesserung der Arbeitsbedingungen an den Grenzübergängen sowie Vernetzung früherer und aktueller Projekte im Bereich des Grenzmanagement. Hierbei handelt es sich insgesamt um einen Politikbereich, bei dem die EU auf eigene Erfahrungen zurückgreifen und somit einen konkreten Mehrwert bieten kann (best practice). Der erleichterte Grenzübergang für Menschen und Waren ist eine notwendige Voraussetzung für die neben der Kooperation mit der EU so notwendige bi- und multilaterale Kooperation in der Region. Dieser soll ermöglicht werden, ohne dass Grenzen und Grenzübergänge eine Sicherheitsgefahr z.B. durch Terroris-

5 Europäische Union: EU-Central Asia High Level Security Dialogue, 13. Juni 2013, http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/EN/foraff/137463.pdf.

6 Rat der Europäischen Union: Thirteenth meeting of the Cooperation Council between the European Union and Kazakhstan, 24. Juli 2013, http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_Data/docs/pressdata/EN/foraff/138353.pdf.

7 Europäische Kommission: Central Asia DCI Indicative Programme 2011-2013, 2010. http://eeas.europa.eu/central_asia/docs/2010_ca_mtr_en.pdf; Europäische Kommission: Central Asia DCI Indicative Programme 2007-2010, 2006. http://eeas.europa.eu/central_asia/rsp/nip_07_10_en.pdf; EuropeAid: Regional Cooperation in Central Asia. http://ec.europa.eu/europeaid/where/asia/regional-cooperation-central-asia/index_en.htm.

8 Europäische Kommission: A Budget for Europe 2020 - Part II: Policy fiches KOM(2011) 500 endg., Brüssel, 29.06.2011, S. 46. http://ec.europa.eu/budget/library/biblio/documents/fin_fwkl420/MFF_COM-2011-500_Part_II_en.pdf.

9 Vgl. Europäische Kommission: EuropeAid. Development and Co-Operation Instrument. http://ec.europa.eu/europeaid/how/finance/dci_en.htm. Die Summen für Zentralasien sind zum Zeitpunkt der Fertigstellung des Artikels noch nicht bekannt.

mus oder Drogenschmuggel darstellen.¹⁰ Insgesamt hat das Programm mit den üblichen Problemen wie Korruption und fehlende Implementierung beschlossener Reformen zu kämpfen.

Anti-Drogen-Politik

Das Central Asia Drug Action Programme (CADAP) unterstützt die zentralasiatischen Republiken seit 2003 in ihrer Anti-Drogen-Politik. Es ist Teil des EU-Zentralasien Aktionsplans zu Drogen, der den Rahmen für alle drogenbezogene Aktivitäten der EU in dieser Region bildet. Während BOMCA sich mit grenzüberschreitendem Drogenschmuggel befasst, konzentriert sich das CADAP auf die Verringerung der Nachfrage nach Drogen. Die Unterstützung drogenorientierter Projekte umfasst die Behandlung von Abhängigkeiten auch in Gefängnissen und die Information über drogenbedingte Erkrankungen wie HIV oder Hepatitis.

Seit 2011 werden die Projekte unter CADAP erstmals von einem Konsortium aus EU-Mitgliedstaaten implementiert. CADAP zählt neben BOMCA und der Kooperation im Bereich Energie zu den ausdifferenziertesten und bestfinanziertesten Politikfeldern in denen konkrete Projekte umgesetzt werden, weitgehend unterhalb des Radars des „great game“ der internationalen Beziehungen.

Energiepolitik

Ursprünglich war die Sicherung der europäischen Energieversorgung ein wichtiger Antrieb für die Zusammenarbeit mit der Region. Die Kooperation in diesem Bereich findet deshalb sowohl auf bilateraler Ebene im Rahmen von Memoranda of Understanding (MoU) als auch auf multilateraler Ebene im Rahmen der Baku-Initiative statt (INOGATE¹¹), die sich darüber hinaus mit Transportfragen befasst.¹²

Mit dem Scheitern des Projektes zur Nabucco-Pipeline ist die Rolle Turkmenistans als Öl- und Gasproduzent für die europäische Energieversorgung jedoch wieder völlig offen. Lediglich die seit langem geplante Transkaspische Pipeline böte noch die Möglichkeit turkmenisches und möglicherweise auch kasachisches Gas nach Europa zu bringen.

Terrorismusbekämpfung

Weiterhin bleibt die Terrorismusbekämpfung ein wichtiger Schwerpunkt in der Zusammenarbeit der EU mit Zentralasien. Von besonderer Bedeutung ist in diesem Zusammenhang der Rückzug der internationalen Kampftruppen aus Afghanistan bis Ende 2014. Als wichtiger Erfolg der Politik in der Region wird die Kooperation mit den zentralasiatischen Staaten, insbesondere Usbekistan und Kirgisistan in Bezug auf den Truppenabzug gesehen. Völlig offen ist hingegen die Frage, welche Auswirkungen dieser Abzug mittelfristig auf die gesamte Region haben wird. Hier werden spillover-Effekte durch die Instabilität in Afghanistan nach dem Truppenabzug befürchtet.¹³

10 Siehe auch Gavrilis George: Beyond the Border Management Programme for Central Asia (BOMCA), EUCAM Working Paper No. 11, 2009, <http://aei.pitt.edu/13588/1/PB11.pdf>.

11 INOGATE steht für: INterstate Oil and GAs Transportation to Europe. Kooperationsstaaten der EU im INOGATE Programm sind Armenien, Aserbaidschan, Weißrussland, Georgien, Kasachstan, Kirgisistan, Republik Moldau, Russische Föderation (Beobachter), Tadschikistan, Türkei, Turkmenistan, Ukraine und Usbekistan, <http://www.inogate.org/>.

12 Vgl. Böttger, Katrin 2012: Zentralasien, in: Werner Weidenfeld/Wolfgang Wessels (Hrsg.): Jahrbuch der Europäischen Integration 2012, Baden-Baden 2012, S. 349-354, hier S. 349.

13 Jos Boonstra/Natalia Shapovalova 2012: Thinking security, doing development? The security-development nexus in European policies towards Tajikistan, S. 20. http://www.fride.org/download/EUCAM_WP12_Tajikistan.pdf.

Wassermanagement

Die EU engagiert sich im Rahmen der von ihr initiierten Wasserinitiative zur Verbesserung des Wassermanagements in Zentralasien, da es hier wiederholt zu politischen Auseinandersetzungen zwischen Usbekistan und Tadschikistan gekommen ist. Die Wasserversorgungssicherheit bleibt eine der wichtigsten Sicherheitsfragen in Zentralasien, bei der sich zudem die deutsche Regierung besonders engagiert.

Menschenrechte

In Bezug auf die Einhaltung von Menschenrechten und Rechtsstaatlichkeit und die demokratische Entwicklung in der Region seit der Einführung der EU-Zentralasienstrategie unter deutscher Ratspräsidentschaft im Jahr 2007 hat sich wenig getan. Hier konnten auch die Menschenrechtsdialoge wenig ausrichten. Notwendig wären eine langfristige Strategie, eine transparente Zielformulierung und ein langer Atem.

Bewertung und Ausblick

Auch wenn die EU ihre Präsenz in der Region erhöht hat, bleibt ihr Zugang doch auf die weitgehend undemokratischen Eliten begrenzt. Somit bleibt es fraglich, ob neben den gemeinsamen Sicherheits herausforderungen Werte wie Demokratie und Menschenrechte eine gleichberechtigte Rolle in der EU-Politik gegenüber Zentralasien spielen können. Jedoch kann die EU in ihrer Politik auf einige ihrer Stärken zurückgreifen. Hierzu zählen Elemente wie ein Konfliktfrühwarnsystem, Prävention, Mediation und Dialog, welche in der Region zum Tragen kommen können.¹⁴

Neben Russland und China sowie den USA bleibt die EU in der Region weiterhin nur ein Akteur unter vielen. Dies liegt u.a. daran, dass Kommission und EAD es versäumt haben, die Zentralasienstrategie, die sehr umfassende aber vage Ziele formulierte z.B. in der Evaluation von 2012 und in ihren konkreten Aktivitäten weiter zuzuspitzen und zu fokussieren. Stattdessen bleibt es bei wenigen konkreten gemeinsamen Projekten mit und in der Region.

Die EU ist im Vergleich zu Russland und China schwächerer Akteur, der durch die Finanz- und Wirtschaftskrise zusätzlich an Legitimität verloren hat.¹⁵ Jedoch hat sie den Vorteil, breiter aufgestellt zu sein. Allerdings handelt es sich bei Zentralasien um eine Region, in der die EU mit China kooperieren könnte, zumal das US-Interesse mit dem Truppenabzug aus Afghanistan und aufgrund der Erschließung alternativer Energiequellen, insbesondere Schiefergas im eigenen Land schwindet.

Weiterführende Literatur

- Kempe, Iris: A New Ostpolitik? Priorities and Realities of Germany's EU Council Presidency. CAP Policy Analysis No. 4, München August 2007.
- Laruelle, Marlene/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.
- Sadyrbek, Mahabat: Die Zentralasienstrategie der EU. Neues „Great Game“ oder neue Chance für die Region? Schriften zur Europapolitik, Band 10, Hamburg 2009.
- Urdze, Sigita/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.
- Warkotsch, Alexander (Hrsg.): The European Union and Central Asia, London u.a. 2010.

14 Melvin, Neil 2012: The EU Needs a New Values-Based Realism for its Central Asia Strategy. EUCAM No. 28, S. 5, http://www.eucentralasia.eu/uploads/tx_ictcontent/EUCAM-PB-28-EN-CA-Future.pdf.

15 Sébastien Peyrouse/Jos Boonstra/ Marlene Laruelle: Security and development approaches to Central Asia. The EU compared to China and Russia, 2012, S. 21, http://www.eucentralasia.eu/fileadmin/user_upload/PDF/Working_Papers/WP11.pdf.