

Zentralasien

Katrin Böttger¹

Zentralasien stand nicht im Fokus der EU-Außenpolitik, obgleich sich die Bedeutung der Region für den Truppenabzug aus Afghanistan abzuzeichnen beginnt. Deswegen versucht die EU bereits seit einigen Jahren eine gemeinsame Außenpolitik gegenüber der Region zu entwickeln, sie ist lose in der EU-Zentralasienstrategie zusammengefasst. Diese wurde auf Initiative der deutschen Ratspräsidentschaft im Juni 2007 vom Europäischen Rat und der Kommission ins Leben gerufen.² Sie richtet sich an Kasachstan, Kirgisistan, Tadschikistan, Turkmenistan und Usbekistan. Ihr Ziel ist es, die Beziehungen der EU zu diesen Staaten zu stärken und Stabilität und Prosperität in die Region zu bringen. Hierzu sind ein politischer EU-Zentralasien-Dialog mit regelmäßigen Treffen der Außenminister, eine Stärkung des Menschenrechtsdialogs sowie die Kooperation in den Bereichen Bildung, Rechtsstaatlichkeit, Energie und Transport, Umweltschutz und Wassermanagement, gemeinsame Herausforderungen – unter anderem Grenzmanagement und Bekämpfung des Drogenschmuggels – sowie Handels- und Wirtschaftsbeziehungen vorgesehen. Darüber hinaus hat sich die finanzielle Unterstützung der EU für den Zeitraum 2007-2013 signifikant erhöht. Von 2004 bis 2006 erhielten die Staaten insgesamt 149 Millionen Euro aus dem TACIS Regional Cooperation Indicative Programme,³ sowie eine Reihe weiterer finanzieller Hilfen unterschiedlicher thematischer und regionaler Ausrichtung. Das Central Asia Indicative Programme sieht für den Zeitraum 2007-2010 insgesamt 314 Mio. Euro⁴ und für den Zeitraum 2011-2013 insgesamt 321 Mio. Euro⁵ für Zentralasien vor. Damit hat sich die jährliche Summe seit Einführung der Zentralasienstrategie mehr als verdoppelt. Ein Drittel dieser Summe soll regionale Aktivitäten unterstützen, während zwei Drittel der Summe in bilaterale Programme fließen.⁶

Instrumente

Die Zentralasienstrategie kombiniert bilaterale und multilaterale Instrumente. Die bilateralen Treffen basieren auf den Partnerschafts- und Kooperationsabkommen (PKA), durch die ein Kooperationsrat eingerichtet wurde, der einmal jährlich auf Ministerebene zusammenkommt und von einem parlamentarischen Kooperationsausschuss unterstützt wird.⁷ Den Vorsitz im Kooperationsrat hat der Präsident des Rates inne, der zugleich die Position der EU vertritt. Der parlamentarische Kooperationsausschuss wird von einem Vertreter der Kommission geleitet. In Kirgisistan und Kasachstan haben bereits elf Sitzungen des Koope-

1 Die Autorin dankt Eike Hortsch für die vielfältige Zuarbeit.

2 Rat der Europäischen Union: The EU and Central Asia: Strategy for a New Partnership, 2007.

3 Europäische Kommission: TACIS Regional Cooperation: Strategy Paper and Indicative Programme 2004-2006, Brüssel, 11.04.2003, S. 32.

4 Europäische Kommission: Central Asia DCI Indicative Programme 2007-2010, 2006.

5 Europäische Kommission: Central Asia DCI Indicative Programme 2011-2013, 2010.

6 Jos Boonstra/Jacqueline Hale: EU development ministers discuss approach to Central Asia, EUCAM, Commentary, 2011, S. 1.

7 Europäische Union: Partnerschafts- und Kooperationsabkommen (PKA): Russland, Osteuropa, Südkaukasus und Zentralasien, 2010.

rationsrates stattgefunden, in Usbekistan zehn, während in Tadschikistan das erste Treffen erst 2010, nach dem verspäteten Inkrafttreten des PKAs, stattgefunden hat. Der tadschikische Bürgerkrieg in der ersten Hälfte der 1990er Jahren verzögerte die Verhandlungen um das PKA bis 2003. Nach Abschluss dieser Verhandlungen und der Unterzeichnung im Jahr 2004 verzögerte sich zudem der Ratifizierungsprozess aufgrund europäischer Bedenken bezüglich der Menschenrechtslage. Mit Turkmenistan wurde zwar bereits 1998 ein Partnerschaftsabkommen unterzeichnet,⁸ aber ebenfalls aufgrund von Menschenrechtsbedenken und der allgemeinen politischen Lage bis heute nicht ratifiziert, so dass keine regelmäßigen Kooperationstreffen stattfinden. Mit Kasachstan ist der Abschluss eines vertieften PKAs geplant, wozu seit Juni 2011 regelmäßige Verhandlungen stattfinden.⁹ Darüber hinaus wird mittlerweile mit allen Ländern der Region ein Menschenrechtsdialog geführt.

Seit 2006 ist einer der insgesamt zehn Sonderbeauftragten der EU für Zentralasien zuständig. Von 2006 bis 2012 war dies Pierre Morel,¹⁰ seit 1. Juli 2012 hat das Amt Patricia Flor übernommen, die frühere Beauftragte des Auswärtigen Amtes für Osteuropa, Kaukasus und Zentralasien. Darüber hinaus ist die EU in der Region mit drei Delegationen in Kasachstan, Kirgisistan und Tadschikistan vertreten; in Usbekistan und Turkmenistan ist sie jeweils mit einem Europahaus – dem Vorläufer einer Delegation – vertreten.

Auf multilateraler Ebene finden jährliche Treffen auf Außenministerebene statt, das nächste Treffen ist für November 2012 in Bischkek geplant. In der regionalen Kooperation werden gemeinsame Herausforderungen wie z.B. grenzüberschreitende organisierte Kriminalität, Menschen-, Drogen- und Waffenschmuggel, Terrorismus, Migration und Umweltschutz behandelt. Besonders intensiv ist die Zusammenarbeit in den Bereichen Menschenrechte, Energieversorgung, Terrorismusbekämpfung und Wassermanagement.

Menschenrechte

Da die EU-Zentralasienstrategie Menschenrechte, Rechtsstaatlichkeit und Demokratisierung als Voraussetzungen für langfristige politische Stabilität und wirtschaftliche Entwicklung in Zentralasien ansieht, unterhält sie mit allen fünf zentralasiatischen Staaten, von denen bis auf Kirgisistan alle als „unfrei“ eingestuft werden, Menschenrechtsdialoge.¹¹ Im Rahmen dieser Dialoge werden gemeinsame Fragen diskutiert und die Zusammenarbeit in multilateralen Foren wie der UN und der OSZE vorangetrieben. Hier werden aber auch Bedenken der EU über die Menschenrechtslage im jeweiligen Land geäußert und Initiativen gestartet um die Menschenrechtssituation zu verbessern.¹² Konkrete Ergebnisse haben diese Dialoge jedoch nicht vorzuweisen, so dass Nichtregierungsorganisationen von der EU eine klarere Position gegen Menschenrechtsverletzungen fordern.

Energieversorgung

Die Sicherung der europäischen Energieversorgung ist ein wichtiger Antrieb für die Zusammenarbeit mit der Region. Der bilaterale Energiedialog findet im Rahmen von Memoranda

8 Europäischer Auswärtiger Dienst: Turkmenistan, 2012, http://eeas.europa.eu/turkmenistan/index_en.htm.

9 So im Juni 2011, Oktober 2011 und Juli 2012.

10 Europäischer Auswärtiger Dienst: EU Special Representative for Central Asia, 2012, http://eeas.europa.eu/policies/eu-special-representatives/pierre-morel/index_en.htm; siehe auch Rat der Europäischen Union: The EU and Central Asia: The new partnership in action, 2009, S. 14.

11 Kirgisistan wird als „teilweise frei“ eingestuft. Siehe Freedom House Index 2012.

12 Europäische Kommission: European Union and Central Asia. EU human rights dialogues in Central Asia, http://eeas.europa.eu/central_asia/docs/factsheet_hr_dialogue_en.pdf.

of Understanding (MoU) statt. Diese Abkommen enthalten Möglichkeiten für eine strategische Energiepartnerschaft zwischen der EU und dem jeweiligen Land mit einem besonderen Fokus auf Energiesicherheit und industrieller Kooperation, Entwicklung des Energiesektors und Verbesserung des Investitionsklimas. Bislang hat die EU MoUs (neben Aserbaidschan 2006) in Zentralasien mit Kasachstan (Dezember 2006) und Turkmenistan (Mai 2008) abgeschlossen. Turkmenistan spielt eine Schlüsselrolle als Produzent von Öl und Gas in der Region um das Kaspische Meer und für die Diversifizierung der Energieversorgung Europas.

Der Energiedialog auf multilateraler Ebene wird im Rahmen der Baku-Initiative durchgeführt, die 2004 gestartet wurde und sich mit Energie- und Transportfragen befasst.¹³ Die Baku-Initiative sieht eine Kooperation zwischen der EU und den Schwarzmeer- und Kaspisches Meer-Anrainern vor und zielt auf eine schrittweise Integration der Energiemärkte in den EU-Markt sowie den sicheren Transport der extensiven kaspischen Öl- und Gasreserven in Richtung Europa ab. Diese Energiezusammenarbeit findet in Expertenarbeitsgruppen statt und ist Teil des Kooperationsprogramms INOGATE,¹⁴ das sein Sekretariat in Kiew hat und die Aktivitäten der Baku-Initiative koordiniert. Zu ihren vielfältigen Aktivitäten zählen Informationsveranstaltungen zum Energiebinnenmarkt oder zum Energiesparen, aber auch die Förderung der Kooperation der unabhängigen Energieregulierungsbehörden in den Mitgliedsstaaten. Die Zusammenarbeit im Bereich Transport ist im Rahmen des TRACECA-Programms¹⁵ mit einem Sekretariat in Baku und einem Regionalbüro in Odessa/Ukraine gebündelt.

Darüber hinaus haben alle zentralasiatischen Republiken den Vertrag über die Energiecharta ratifiziert. Dieser hat zum Ziel, die rechtsstaatlichen Prinzipien im Energiebereich zu stärken und gleiche Wettbewerbsbedingungen zu schaffen, um die Risiken für Investitionen und Handel im Energiebereich niedrig zu halten.¹⁶

Terrorismusbekämpfung

Ein weiterer Schwerpunkt in der Zusammenarbeit der EU mit Zentralasien ist angesichts des Rückzugs der internationalen Kampftruppen aus Afghanistan, dessen Abschluss für Ende 2014 vorgesehen ist, die Terrorismusbekämpfung. Diese findet allerdings nicht im Rahmen der Zentralasienstrategie, sondern innerhalb einer größeren internationalen Allianz mit Afghanistan, Indien, Norwegen, Pakistan, Russland, Türkei und den USA statt.¹⁷

Wassermanagement

Ein wichtiges Sicherheitsproblem in der Region stellt der Disput über das Wassermanagement dar. Hier kommt es insbesondere zwischen Usbekistan und Tadschikistan immer wieder zu politischen Auseinandersetzungen, da Tadschikistan, das gegenwärtig völlig von usbekischen Gasimporten abhängig ist, den Bau eines großen Wasserkraftwerks plant, von dem Usbekistan negative Auswirkungen auf sein flussabwärts gelegenes Ökosystem befürchtet. Die EU

13 Rat der Europäischen Union: The EU and Central Asia: The new partnership in action, 2009, S. 23.

14 Das Akronym INOGATE steht für: INterstate Oil and GAs Transportation to Europe. Kooperationsstaaten der EU im INOGATE Programm sind namentlich Armenien, Aserbaidschan, Weißrussland, Georgien, Kasachstan, Kirgisistan, Republik Moldau, Russische Föderation (Beobachter), Tadschikistan, Türkei, Turkmenistan, Ukraine und Usbekistan.

15 Das Akronym TRACECA steht für Transport Corridor Europe-Caucasus-Asia. Kooperationsstaaten der EU im TRACECA Programm sind namentlich Armenien, Aserbaidschan, Bulgarien, Georgien, Kasachstan, Kirgisistan, Moldawien, Rumänien, Tadschikistan, Türkei, Turkmenistan, Ukraine und Usbekistan. Der Iran hat das Abkommen zwar unterzeichnet, hat aber bis jetzt noch nicht partizipiert.

16 Siehe die Webseite der Energiecharta, <http://www.encharter.org/>.

17 Vgl. UN Counter Terrorism Task Force, Ashgabat Declaration, 30. November 2011.

engagiert sich als Vermittler und in der von ihr initiierten Wasserinitiative zur Verbesserung des Wassermanagements in der Region, bislang jedoch ohne konkrete Ergebnisse.

Aktuelle Entwicklung

Die EU-Kommission und der Europäische Auswärtige Dienst haben den Stand der Implementierung der Zentralasienstrategie zuletzt in einem Fortschrittsbericht im Juni 2012 evaluiert.¹⁸ Dieser wurde beim Treffen des Außenministerrats im selben Monat angenommen. In dem Bericht wird die schnelle Antwort der EU mit ihrem Beitrag zur Krisenüberwindung in Kirgisistan im Jahr 2010 als ein positives Beispiel für die unvoreingenommene Rolle der EU in der Region bewertet. Gleichzeitig macht der Bericht deutlich, dass die Region angesichts der Entwicklung in Afghanistan vor zunehmenden Herausforderungen steht, so dass Sicherheitsfragen in den Vordergrund gerückt sind. Während alle Prioritäten beibehalten werden sollen, gebe es auch Potential für einen gezielteren Ansatz. Aus diesem Grund würden sich die EU-Aktivitäten auf Bildung, Rechtsstaatlichkeit, Umweltschutz und Wasser konzentrieren. Dies soll durch neu errichtete Kooperationsforen und gezielte Unterstützung geschehen. Zudem sollen die Menschenrechte, regionale Kooperation, Energiekooperation, Zusammenarbeit für Afghanistan, gemeinsame Sicherheitsfragen, Grenzmanagement und wirtschaftliche Integration durch die von Kasachstan, Usbekistan und Tadschikistan derzeit verhandelte und einzig von Kirgisistan bereits erlangte WTO-Mitgliedschaft im Mittelpunkt der Kooperation stehen. Insgesamt zeigt der Fortschrittsbericht zweierlei: Die EU-Strategie gegenüber Zentralasien hat noch wenig konkrete Ergebnisse vorzuweisen, doch zugleich wird kein echter Strategiewechsel z.B. mit noch enger gefassten Prioritäten für die Zusammenarbeit angestrebt. Stattdessen sollen neue Kooperationsforen eingerichtet werden, deren Mehrwert unklar bleibt.

Bewertung und Ausblick

Die Zentralasienstrategie hat die Sichtbarkeit der EU in der Region im Vergleich zu den viel präsenteren Akteuren China und Russland erhöht. Sie ist aber auch sehr stark vom deutschen Interesse an der Region in Bezug auf Energie und Rohstoffe getragen. Insgesamt entwickelt sich die Zusammenarbeit eher zögerlich. Eine große Herausforderung bleibt die mehr oder weniger autoritäre Haltung der Herrscher in der Region. Eine weitere Schwierigkeit stellt die mangelnde regionale Zusammenarbeit der zentralasiatischen Republiken untereinander dar. In Zukunft wird die Politik in der Region weiter von den Sicherheitsproblemen, die vor allem von Afghanistan ausgehen, dominiert werden. Wie die Struktur der zahlreichen Kooperationsprogramme zeigt, die häufig die Staaten des Südkaukasus mit umfasst, ist das geographische Ausmaß der Zentralasienstrategie nicht für alle Themenfelder ideal. Dennoch bleibt es unwahrscheinlich, dass die geographische Reichweite des Programms verändert wird. Es ist vielmehr davon auszugehen, dass sie auch in Zukunft flexibel gehandhabt wird.

Weiterführende Literatur

Emerson, Michael/Boonstra, Jos (Hrsg.): Into Eurasia. Monitoring the EU's Central Asian Strategy, EUCAM Final Report, Brüssel/Madrid 2010.

Sadyrbek, Mahabat: Die Zentralasienstrategie der EU. Neues „Great Game“ oder neue Chance für die Region?, Schriften zur Europapolitik, Band 10, Hamburg 2009.

Warkotsch, Alexander (Hrsg.): The European Union and Central Asia, London u.a. 2010.

18 Europäischer Auswärtiger Dienst: Progress Report on the implementation of the EU Strategy for Central Asia, 28.06.2012, http://eeas.europa.eu/central_asia/docs/20120628_progress_report_en.pdf.