

# Die Globale Strategie für die Außen- und Sicherheitspolitik der Europäischen Union – Zentralasien und der Südkaukasus: vom normativen Ansatz zum „prinzipiengeleiteten Pragmatismus“

Neil Winn und Stefan Gänzle\*

*The article discerns the impact of the new 2016 Global Strategy for the European Union's Foreign and Security Policy (EUGS) on the EU's evolving strategy towards Central Asia and the South Caucasus, two key regions proximate to the EU. The EU now advocates "principled pragmatism" in its external relations. How far will EU policy move away from an emphasis on norms and values and turn towards more pragmatic material interests? Furthermore, the article will assess the process of implementing the EUGS in Central Asia and the South Caucasus by focusing on the changing geopolitical context as well as domestic factors in the target countries and the EU itself.*

An der Schnittstelle des Einflussbereichs dreier bedeutender Ordnungsmächte – der Europäischen Union (EU), Russlands und Chinas – gelegen, bilden Zentralasien (Kasachstan, Kirgisistan, Tadschikistan, Turkmenistan und Usbekistan) und der Südkaukasus (Armenien, Aserbaidzhan und Georgien) zwei periphere Subregionen des ehemaligen sowjetischen Territoriums. Mehr als 20 Jahre nach dem Zusammenbruch der Sowjetunion hat sich nunmehr „Eurasien“ als neue analytische Kategorie in der Literatur etabliert.<sup>1</sup> Dadurch konnte die Region zumindest begrifflich von der historisch-deterministischen Last des „Post-Sowjetismus“ befreit werden – d.h. einer Perspektive, die explizit immer auf die Vergangenheit und implizit auf die besondere Rolle des Nachfolgestaats Russland abhob. Gleichzeitig half der neue Begriff aber auch, die Dynamik der veränderten geopolitischen Machtverhältnisse besser zu erfassen. So weist er auf das Potenzial beider Subregionen hin, eine Brückenfunktion zwischen Europa, Russland und China zu übernehmen. Diese Funktion ist ein Leitmotiv, das besonders gern in außenpolitischen Konzepten verwendet wird, die sich mit der „neuen Seidenstraße“ befassen.

Hat nach dem Ende des Ost-West-Konflikts zunächst lange Zeit kein großes Interesse an Zentralasien und dem Südkaukasus bestanden, änderte sich dies nach dem russisch-georgischen Krieg 2008 sowie der chinesischen und auch der – wenngleich weniger bedeutenden – US-amerikanischen Seidenstraßeninitiative aus dem Jahr 2011 dramatisch. Die EU betrachtet Eurasien im Lichte ihrer Nachbarschaftspolitik, wobei sie eine deutliche Unter-

\* Dr. Neil Winn, Senior Lecturer, European Studies, School of Politics and International Studies, University of Leeds.

Dr. Stefan Gänzle, Associate Professor and Jean Monnet Chair, Department of Political Science and Management, University of Agder, Kristiansand.

Der Beitrag ist die übersetzte und überarbeitete Fassung eines Papiers, das auf der Konferenz „Geopolitical Change in Central Asia and the Southern Caucasus: Which Future Role for Europe?“ präsentiert wurde. Diese fand im Rahmen des von der VolkswagenStiftung und dem Programm „Erasmus+“ geförderten Graduiertenkollegs „The EU, Central Asia and the Caucasus in the International System“ (EUCACIS) statt.

1 Vsevolod Samokhvalov: The New Eurasia: post-Soviet Space between Russia, Europe and China, in: European Politics and Society 1/2016, S. 82ff.

scheidung zwischen dem Südkaukasus und Zentralasien trifft. Die Europäische Nachbarschaftspolitik (ENP) wurde im Jahr 2003 geschaffen, um nach der großen EU-Erweiterung 2004 den neuen Nachbarn im Osten und Süden die Perspektive eines Zugangs zum europäischen Binnenmarkt zu bieten. Im Gegenzug mussten diese Länder das Prinzip der Konditionalität anerkennen, d.h., die ENP verpflichtet Partner zur prüfbareren Umsetzung bestimmter EU-Normen und -Gesetze, um im Gegenzug von engeren politischen und wirtschaftlichen Beziehungen zur Gemeinschaft profitieren zu können. Bei ihnen handelte es sich vorwiegend um Staaten des westlichen Eurasiens wie beispielsweise Georgien und die Ukraine, die im Rahmen der ENP auch – zumindest theoretisch – das Recht erhielten, sich mittel- oder langfristig um eine EU-Mitgliedschaft zu bewerben. Für die Länder Zentralasiens blieb diese Tür von Anfang an verschlossen. Beispielsweise hat aber das kasachische Außenministerium damals Interesse an der ENP geäußert und eine mögliche ENP-Mitgliedschaft wurde 2006 auch im Europäischen Parlament kurz diskutiert.

Im Gegensatz dazu betrachtet Russland beide Subregionen – zumindest inoffiziell – noch immer als Teil seines „nahen Auslandes“ und misst v.a. dem Südkaukasus in kultureller wie auch sicherheitspolitischer Hinsicht eine besondere Bedeutung bei. Als der russische Präsident Wladimir Putin im Jahr 2005 den Zusammenbruch der Sowjetunion als „größte geopolitische Katastrophe des letzten Jahrhunderts“<sup>2</sup> bezeichnete, löste er insbesondere dort sofort Furcht vor einem Verlust der neu gewonnenen Souveränität aus.

Mit der Zeit hat auch China eine zunehmend prominente Rolle im geopolitischen „Spiel“ zwischen Ost und West eingenommen, besonders mit der „Belt and Road“-Initiative, die darauf zielt, durch umfassende Investitionen die Infrastruktur zwischen Europa und China zu Wasser und zu Land auszubauen und zu verbessern und die Region wirtschaftlich und politisch stärker an das Reich der Mitte anzubinden. Aufgrund mehrerer politischer und wirtschaftlicher Krisen haben dagegen sowohl die EU selbst als auch die ENP in den vergangenen Jahren in Eurasien an Einfluss verloren.

Vor diesem Hintergrund stellt sich die neue globale außenpolitische Strategie der EU dar, in der einige grundlegende Prämissen der bisherigen Nachbarschaftspolitik überarbeitet worden sind – etwa im Hinblick auf die Anwendung von Konditionalität im Bereich der Durchführung demokratischer Reformen und von „good governance“. Der vorliegende Beitrag befasst sich mit den Auswirkungen dieser internen und externen Entwicklungen auf die Politik der EU gegenüber Zentralasien und dem Südkaukasus. Das Hauptaugenmerk liegt dabei auf der Globalen Strategie für die Außen- und Sicherheitspolitik der Europäischen Union (EUGS) aus dem Jahr 2016 selbst und auf der Frage, wie in der Folge die Instrumente sowie die Vertretung europäischer Interessen und Werte gegenüber der eurasischen Peripherie überdacht werden.

Zu Beginn ist es dabei zunächst wichtig, den Begriff der strategischen Kultur im Hinblick auf die EU zu klären. Traditionell wird Strategie eng mit militärischen Instrumenten und Politiken assoziiert sowie mit einer der realistischen Schule entstammenden Definition der Interessen beider Supermächte, wie sie zu Zeiten des Kalten Krieges vorherrschte. Snyder etwa definiert den Begriff „strategische Kultur“ auf eine realistisch-behaviouralisti-

2 Die Zeit: Eine Frage der Glaubwürdigkeit. Russlands Präsident Putin verknüpft die Entwicklung von Demokratie und Wirtschaft – zwei Tage vor dem Urteilsverkündung im Yukos-Prozess, 27. April 2005, abrufbar unter: [http://www.zeit.de/2005/17/Putin\\_Redde](http://www.zeit.de/2005/17/Putin_Redde) (letzter Zugriff: 15.10.2017).

sche Weise als „sum of ideas, conditioned emotional responses, and patterns of habitual behaviour that members of a national strategic community share [...]“.<sup>3</sup> Der EU wohnt natürlich weniger eine Militärlogik inne, vielmehr wird sie traditionell als Wirtschaftsmacht bzw. häufig auch als Zivilmacht charakterisiert.<sup>4</sup> Darüber hinaus wird sie oft auch als normative Macht bezeichnet, die vorrangig Mittel der „soft power“ wie z.B. Entwicklungshilfe oder Handel propagiert und ihr Selbstverständnis als zivile Macht auf die internationale Bühne projiziert.<sup>5</sup>

Die 2008 überarbeitete Europäische Sicherheitsstrategie (ESS), die ursprünglich 2003 beschlossen worden war, verweist auf die Bedeutung von normativer bzw. ziviler Macht.<sup>6</sup> Der normative Anspruch kommt dabei am stärksten in dem Ziel der EU zur Geltung, „darauf hin[zu]arbeiten, dass östlich der Europäischen Union und an den Mittelmeergrenzen ein Ring verantwortungsvoll regierter Staaten entsteht, mit denen wir enge, auf Zusammenarbeit gegründete Beziehungen pflegen können“.<sup>7</sup> Die EUGS fällt hingegen auf das Konzept des „prinzipiengeleiteten Pragmatismus“ zurück, der weniger auf tatsächlichen politischen Wandel in den Nachbarländern zielt, als vielmehr dazu tendiert, die Resilienz der Nachbarn zu stärken, um für mehr Stabilität zu sorgen.

Der vorliegende Beitrag analysiert im Folgenden den Begriff „normative Macht Europa“, indem er diesen dem Konzept des „prinzipiengeleiteten Pragmatismus“ in der EU-Außenpolitik gegenüberstellt. Danach werden die Beziehungen zwischen der EU und Zentralasien sowie dem Südkaukasus jeweils im Hinblick auf die praktische Anwendung des „prinzipiengeleiteten Pragmatismus“ in der EU-Außenpolitik in den Mittelpunkt gestellt und die Reaktionen auf diese Politik aus beiden Regionen erläutert. Abschließend werden die Vertretung europäischer Werte und materieller Interessen in den beiden Regionen kommentiert sowie die internen Reaktionen darauf beleuchtet. Welche Schlussfolgerungen können daraus für die strategische Kultur der EU und für die Beziehungen der beiden Regionen zur EU gezogen werden?

### „Normative Macht Europa“ versus „prinzipiengeleiteter Pragmatismus“ in der EU-Außenpolitik

Obwohl der Begriff des „prinzipiengeleiteten Pragmatismus“ nur an drei Stellen in der EUGS genannt wird, bildet er zusammen mit der Betonung von Resilienz die konzeptionelle Basis der neuen Strategie. In der Vergangenheit ist der Begriff regelmäßig zur Bewertung der Leistung US-amerikanischer Präsidenten verwendet worden und kann als Kombination aus einer besonderen Art von Vision und einem „cognitive style“ oder – etwas direkter formuliert – als eine gelungene Verschmelzung von Idealismus und Pragmatismus verstanden werden.<sup>8</sup> Beispielsweise wurde Barack Obama für seinen flexiblen „prinzipien-

3 Jack L. Snyder: *The Soviet Strategic Culture: Implications for Limited Nuclear Options*, Santa Monica 1977, S. 8.

4 François Duchêne: *Europe's Role in World Peace*, in: Richard Mayne (Hrsg.): *Europe Tomorrow: Sixteen Europeans Look Ahead*, London 1972, S. 31ff.

5 Ian Manners: *Normative Power Europe: A Contradiction in Terms?*, in: *Journal of Common Market Studies* 2/2002, S. 235ff.

6 Sven Biscop: *The European Security Strategy. A Global Agenda for Positive Power*, London 2005.

7 Rat der Europäischen Union: *Ein sicheres Europa in einer besseren Welt. Europäische Sicherheitsstrategie*. Brüssel, 12. Dezember 2003, S. 8.

8 David J. Siemers: *Principled Pragmatism: Abraham Lincoln's Method of Political Analysis*, in: *Presidential Studies Quarterly* 4/2004, S. 804ff.

geleiteten Pragmatismus“ immer wieder gelobt, da er Diplomatie und „soft power“ dazu nutzte, um internationale Spannungen langfristig abzubauen, ohne dabei kurzfristig auf militärische Mittel zurückgreifen zu müssen.<sup>9</sup> Resilienz wird in der EUGS mehr als 30 Mal thematisiert und ergänzt in gewisser Weise das Konzept des „prinzipiengeleiteten Pragmatismus“. Sowohl in der wissenschaftlichen Literatur als auch in der Praxis friedensschaffender Maßnahmen ist das Konzept seit den 2000er Jahren entwickelt worden. Es räumt im Kern der Notwendigkeit stabiler staatlicher Institutionen und Strukturen Vorrang gegenüber der Demokratieförderung ein.

In der umfangreichen Literatur zur europäischen Außenpolitik wird die EU häufig als reflexiver multilateraler Akteur sui generis charakterisiert. Darüber hinaus wird die EU bekanntlich als Beispiel ziviler<sup>10</sup> bzw. normativer Macht<sup>11</sup> beschrieben – abgeleitet von ihrem Charakter als „soft power“. In diesem Sinne wurde nach dem Kalten Krieg die grundlegende außenpolitische Strategie der EU in Dokumenten wie der ESS von 2003 definiert.<sup>12</sup> Dies hat jedoch auch zu Kritik daran geführt, dass die EU auf Kosten der Vertretung ihrer materiellen Interessen übermäßig auf die Projektion ihrer Werte fokussiert sei. Andererseits wird in der Literatur auch zunehmend die Auffassung vertreten, dass die EU sich nicht an ihre eigenen Regeln halte und stattdessen die eigennützigen Interessen der Kommission und der EU-Mitgliedstaaten vertrete, die normalerweise mit wirtschaftlichem Gewinn, Energie- und Grenzsicherheit etc. zusammenhängen. Nichtsdestotrotz hat sich die EU öffentlich zu ihrer reflexiven multilateralen Strategie verpflichtet und sollte dementsprechend an diesem Maßstab gemessen werden. Die EUGS ist ein Versuch, geopolitisch orientierte Denkweisen in der europäischen Außenpolitik zu verankern, die dann in Ergänzung zu den traditionellen normativen Ansätzen wirken.<sup>13</sup> Um dieses neue Selbstverständnis nach außen zu tragen, führte die EU den Begriff des „prinzipiengeleiteten Pragmatismus“ in ihre Außenpolitik ein.<sup>14</sup>

Dieser basiert im EU-Kontext auf folgenden Aspekten: auf der Achtung demokratischer Werte innerhalb der EU-Institutionen und Mitgliedstaaten als Hauptinstrument ihrer internationalen Förderung; auf flexibleren Partnerschaften zwischen der EU und anderen globalen Akteuren; auf einem erneuerten Multilateralismus, um das Potenzial der EU auf der internationalen Bühne vollständig auszuschöpfen. Die EUGS zielt außerdem auf mehr strategische Autonomie gegenüber anderen Sicherheitsgaranten wie den USA oder der NATO.<sup>15</sup> Darüber hinaus hat die EUGS zum Ziel, die EU zu einem führenden Akteur in der internationalen Diplomatie und bei der Lösung globaler Sicherheitsfragen innerhalb

9 Paul Richard Huard: Principled Pragmatism: Fredrik Logevall on Obama's Legacy, in: *The National Interest*, 23. Mai 2016.

10 Duchêne: *Europe's Role in World Peace*, 1972.

11 Manners: *Normative Power Europe*, 2002.

12 Jolyon Howorth: The EU as a Global Actor: Grand Strategy for a Global Grand Bargain?, in: *Journal of Common Market Studies* 3/2010, S. 455ff.

13 Heather A. Conley: The Birth of a Global Strategy amid Deep Crisis, in: *The International Spectator* 3/2016, S. 12ff.

14 Nathalie Tocci: The Making of the EU Global Strategy, in: *Contemporary Security Policy* 3/2016, S. 461ff.

15 Rat der Europäischen Union: *Eine Globale Strategie für die Außen- und Sicherheitspolitik der Europäischen Union*. Brüssel, 28. Juni 2016, Dok. 10715/16; Sven Biscop: All or nothing? The EU Global Strategy and defence policy after the Brexit, in: *Contemporary Security Policy* 3/2016, S. 431ff.

und außerhalb Europas zu machen.<sup>16</sup> Dennoch liegt das Hauptaugenmerk der EUGS klar auf Europa und dem Einfluss internationaler Akteure auf die europäische Sicherheit.<sup>17</sup> Die EU ist bemüht, ihre Außenbeziehungen pragmatischer und realistischer zu gestalten, anstatt sich gänzlich von liberalen internationalistischen Prinzipien leiten zu lassen.<sup>18</sup> Der Brexit wird zwar vermutlich erheblichen Einfluss auf die Außen- und Sicherheitspolitik der EU insgesamt haben,<sup>19</sup> sich aber weniger unmittelbar auf die Beziehungen der EU zu Zentralasien und dem Südkaukasus auswirken, da die EU in diesem Raum bislang ohnehin keine zentrale politische Rolle gespielt hat.

### Europäische Zentralasienpolitik: Pragmatismus in Wirtschafts- und Sicherheitsfragen

Der Wandel von einem kosmopolitischen, werteorientierten Ansatz hin zum „prinzipiengeleiteten Pragmatismus“ in den EU-Außenbeziehungen wird in der Nachbarschaftspolitik am deutlichsten. Im weiteren Sinne strebt die EU hier die Erschließung neuer Märkte in aufstrebenden Großmächten an, wie China, Indien und den restlichen BRICS-Ländern.<sup>20</sup> Gleichzeitig entwickelt sie einen pragmatischen Ansatz für umfassendere Herausforderungen in der internationalen Sicherheitspolitik.<sup>21</sup> Die EUGS stellt letztendlich einen Paradigmenwechsel in der EU-Außenpolitik vom normativen Ansatz hin zum „prinzipiengeleiteten Pragmatismus“ dar. Im Hinblick auf die Nachbarschaftsregionen Zentralasien und Südkaukasus ist der Politikansatz der EU an den eigenen europäischen Interessen ausgerichtet. Hier geht es der EU v.a. um den Einfluss dieser Länder auf die Sicherheit in Europa. Biscop argumentiert im Hinblick auf die EUGS wie folgt: „[...] there is a strong focus on Europe's own security (which was much less present in the ESS) and on the neighbourhood [...]. The [neighbourhood] is defined very broadly [...], going beyond what Brussels now often calls the ‚neighbours of the neighbours‘ [...], to the east stretching into Central Asia, and south down to Central Africa“.<sup>22</sup>

Die EUGS misst der Demokratieförderung in der Außen- und Sicherheitspolitik der EU erkennbar weniger Bedeutung bei.<sup>23</sup> Im Vordergrund steht vielmehr der Einfluss der Länder in der unmittelbaren EU-Nachbarschaft und deren nächster Nachbarn auf Europa im Hinblick auf Sicherheit, Migration, Terrorismus und Wirtschaft selbst. Ihrem neuen Paradigma folgend priorisiert die EU deshalb ihre innere Sicherheit sowie den Schutz der Außengrenzen und will pragmatisch von Fall zu Fall über die Zusammenarbeit mit externen Akteuren in ihrer Nachbarschaft entscheiden. Diese Beziehungen sind nun sowohl von diesem neuen pragmatisch-realistischen Ansatz als auch von liberalen internationalisti-

16 Mai'a K. Davis Cross: The EU Global Strategy and diplomacy, in: Contemporary Security Policy 3/2016, S. 402ff.

17 Maria Mälksoo: From the ESS to the EU Global Strategy: External Policy, Internal Purpose, in: Contemporary Security Policy 3/2016, S. 374ff.

18 Michael E. Smith: A liberal grand strategy in a realist world? Power, purpose and the EU's changing global role, in: Journal of European Public Policy 2/2011, S. 144ff.

19 Marta Dassù/Roberto Menotti: A Post-Brexit Global Strategy, in: The International Spectator 3/2016, S. 15f.

20 BRICS steht für Brasilien, Russland, Indien, China und Südafrika.

21 Jolyon Howorth: EU Global Strategy in a Changing World: Brussels' Approach to the Emerging Powers, in: Contemporary Security Policy 3/2016, S. 389ff.

22 Sven Biscop: The EU Global Strategy: Realpolitik with European Characteristics, Egmont Royal Institute for International Relations: Security Policy Brief 75/2016, S. 2.

23 Ebenda.

schen Prinzipien bestimmt. Manche kritisieren die EU nicht so sehr für ihren Realismus, sondern vielmehr für ihren fehlenden Ehrgeiz, die EUGS v.a. in den Bereichen Sicherheit und Verteidigung auch tatsächlich umzusetzen.<sup>24</sup> Andere kritisieren, dass die EUGS wenig Engagement in Asien erkennen lasse und die EU trotz ihrer Stellung als wichtiger Handelspartner Zentralasiens in sicherheitspolitischen Fragen oftmals zu sehr den US-Amerikanern folge und keine eigenen Konzepte vorlege.<sup>25</sup>

Die EU-Politik gegenüber Zentralasien basiert zwar auf strukturierten Partnerschaften in den Bereichen Sicherheit und Wirtschaft. Abgesehen von den Handelsbeziehungen ist die EU allerdings nicht der wichtigste internationale Akteur in Zentralasien. China, Russland, die USA und andere regionale Akteure spielen hier eine größere Rolle. Sowohl in ihrer Rhetorik als auch bei der Umsetzung ihrer Politik verfolgte die EU bisher eine eigenständige Politik gegenüber Zentralasien. Die Region spielt für die EU dabei eher eine nachrangige Rolle im Vergleich etwa zu Südosteuropa, dem Balkan, der Ukraine und anderen „näheren“ Nachbarn.

Erst mit der „Strategie für eine neue Partnerschaft“ aus dem Jahr 2007 nahm die EU-Politik gegenüber Zentralasien wieder Schwung auf.<sup>26</sup> Diese beschäftigte sich hauptsächlich mit Themen wie Sicherheit, Handel, Entwicklungshilfe, gute Regierungsführung, Rechtsstaatlichkeit, Menschenrechte, Demokratieförderung und Energie.<sup>27</sup> Dabei waren sich die Mitgliedstaaten uneinig, wie die EU sich Zentralasien nähern sollte. Deutschland, Frankreich und Italien stellten dabei immer wieder ihre eigenen Interessen in den Bereichen Wirtschaft, Sicherheit und Energie über einen gemeinschaftlichen werteorientierten Ansatz. Andere Mitgliedstaaten wie die skandinavischen Länder oder Großbritannien legten den Fokus auf gute Regierungsführung, Menschenrechte sowie Korruptionsbekämpfung im öffentlichen Sektor.

Die EU etablierte strukturierte politische und Menschenrechtsdialoge mit Kasachstan, Kirgisistan, Tadschikistan, Turkmenistan und Usbekistan sowie Initiativen in den Bereichen Bildung, Energie, Rechtsstaatlichkeit, Transport und weitere Programme für die Länder in der Region. Bezeichnenderweise wurden diese Länder allerdings weder in die Östliche Partnerschaft (ÖP) noch in die ENP insgesamt integriert, da sie als Teil der „fernen“ europäischen Nachbarschaft gelten. Der Fortschrittsbericht aus dem Jahr 2012 stellte fünf Jahre nach Beschluss der EU-Zentralasienstrategie die Probleme der Beziehungen zu den Ländern in der Region deutlich heraus.<sup>28</sup> In den fünf folgenden Jahren setzte die EU hochrangige Sicherheitsdialoge mit den Staaten Zentralasiens durch und berief einen neuen EU-Sonderbeauftragten für Zentralasien. Der Rat der EU bestätigte 2012 die Gültigkeit der Strategie von 2007 und beschloss eine stärkere Fokussierung auf die Themen wirtschaftliche Entwicklung, Grenzregionen, Energie, Menschenrechte, gute Regierungsführung und Korruption.<sup>29</sup> Ebenso strichen zuletzt die Schlussfolgerungen des Rates aus dem Juni 2015

24 Jo Coelmont: The EUGS: Realistic, but Not Too Modest, Please, in: *The International Spectator* 3/2016, S. 9ff.

25 Camille Grand: The European Union Global Strategy: Good Ambitions and Harsh Realities, in: *The International Spectator* 3/2016, S. 19ff., hier S. 20.

26 Rat der Europäischen Union: Die EU und Zentralasien: Strategie für eine neue Partnerschaft. Brüssel, 31. Mai 2007, Dok.10113/07.

27 Ebenda.

28 Rat der Europäischen Union: Council conclusions on Central Asia. 3179th Foreign Affairs Council meeting, Luxemburg, 25. Juni 2012.

29 Ebenda.

noch einmal hervor, dass „die Hauptziele und die vorrangigen Bereiche der EU-Strategie für Zentralasien von 2007“<sup>30</sup> nach wie vor Gültigkeit haben.

Vereinfacht gesagt wurden die bi- und multilateralen Ansätze der EU also bislang durch eine Teilung der Mitgliedstaaten in Befürworter einer von materiellen Interessen geleiteten Energie- und Sicherheitspolitik (Deutschland, Frankreich und Italien) und Unterstützer liberaler internationalistischer Werte wie Menschenrechte und gute Regierungsführung in der Außenpolitik (Großbritannien und die skandinavischen Mitgliedstaaten) erschwert. Im März 2016 unterstrich das Europäische Parlament als Unterstützer einer an Normen und Werten ausgerichteten Politik noch einmal, „dass eine Zentralasienstrategie der EU erforderlich ist, die nicht auf geostrategischen Interessen beruht, sondern darauf abzielt, eine partizipative und demokratische Gesellschaft aufzubauen“.<sup>31</sup>

Die EUGS hingegen unterstützt – unter Federführung des Europäischen Auswärtigen Dienstes und der Europäischen Kommission – das Konzept des „prinzipiengeleiteten Pragmatismus“ gegenüber Zentralasien und damit eine mehr von Sicherheits- und Wirtschaftsinteressen als von liberalen Werten geleitete EU-Politik. Diese basiert demnach auf der Förderung der Resilienz der politischen und wirtschaftlichen Systeme in den Ländern der Nachbarschaft und weniger auf der Projektion der „normativen Macht“ der EU. Maull fasst dies folgendermaßen zusammen: „Of course, the EU should engage more in strengthening the resilience of neighbouring countries to the south and the east of the Union (in other words, Europe should strive to get better at state-building abroad)“.<sup>32</sup> Auch Howorth betont, dass nach dem Scheitern des ENP-inspirierten „Exports europäischer Werte“ in die Staaten der unmittelbaren und auch „weiteren“ Nachbarschaft nunmehr die Förderung der Resilienz auch in den Staaten Zentralasiens und Zentralafrikas im Vordergrund stehe.

Mit Importen im Wert von 13,8 Milliarden Euro aus Zentralasien und Exporten im Wert von 8,4 Milliarden Euro in die Region im Jahr 2016 ist die EU der wichtigste Handelspartner der Region.<sup>33</sup> Dies förderte allerdings weder eine verstärkte Demokratisierung noch die Etablierung liberaler zwischenstaatlicher Prinzipien in Zentralasien. Den größten externen Einfluss üben dort tatsächlich Russland und China aus, insbesondere weil dabei die Energiepolitik im Fokus steht.<sup>34</sup> Die EU und auch die USA verfügen hingegen im Vergleich zu Russland und China über weniger Einfluss. Sie bedienen sich – häufig auf ineffektive Weise – für ihre Entwicklungspolitik des Entwicklungsprogramms der Vereinten Nationen (UNDP), für ihre Verteidigungspolitik der NATO,<sup>35</sup> für ihre Programme zur Demokratieförderung der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE) und gestalten ihre Handelspolitik oft bilateral zwischen einzelnen EU-Mitgliedern und den jeweili-

30 Rat der Europäischen Union Brüssel, Beziehungen zu Zentralasien. Schlussfolgerungen des Rates zur Strategie der EU für Zentralasien, Dok. 10191/15, S. 2.

31 Europäisches Parlament: Bericht über die Umsetzung und Überarbeitung der Zentralasienstrategie der EU (2015/2220(INI)), Ausschuss für auswärtige Angelegenheiten, Berichterstatter Tamás Meszerics, A8-0051/2016, S. 20.

32 Hanns W. Maull: Sadly, the EUGS Reads More like a Symptom of the Problem than Part of a Solution for Europe's Deep Crisis, in: *The International Spectator* 3/2016, S. 34ff., hier S. 35.

33 Europäische Kommission, Generaldirektion Handel: Central Asia, 2017, abrufbar unter: [http://ec.europa.eu/trade/policy/countries-and-regions/regions/central-asia/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/trade/policy/countries-and-regions/regions/central-asia/index_en.htm) (letzter Zugriff: 16.6.2017).

34 Virginia Marantidou/Ralph A. Cossa: China and Russia's Great Game in Central Asia, in: *The National Interest*, 1. Oktober 2014.

35 Sébastien Peyrouse: EU Strategy in Central Asia: Competition or Cooperation?, in: *Aljazeera Centre for Studies*, 24. Dezember 2015, S. 4.

gen zentralasiatischen Staaten. Peyrouse hält fest, dass die Regierungen Zentralasiens selbst ein Interesse an dieser fragmentierten EU-Politik haben, um auf diese Weise nicht nur den Einfluss der EU selbst besser kontrollieren, sondern gleichzeitig auch die Rolle Chinas und Russlands insgesamt eingrenzen zu können: Daraus folgt allerdings, dass die Initiativen der EU nur sehr begrenzt koordiniert werden: „[...] EU policy will remain torn between different approaches, but with an already visible trend to prioritize energy and security over the values agenda. Even dynamized, the EU Strategy in Central Asia remains without measure compared to the Eastern Partnership (directed toward Ukraine, Belarus, Moldova, and the three South Caucasian states).“<sup>36</sup>

Die EU-Zentralasienstrategie wird derzeit auf Grundlage der EUGS überarbeitet. Russlands Selbstbewusstsein und Chinas Präsenz in der Region sind sowohl Herausforderungen als auch Chancen für die EU-Zentralasienpolitik. Letztlich schwächen die zahlreichen und oft widersprüchlichen Ansätze der EU, bei denen Sicherheits- und Stabilitätsinteressen dominieren, aber ihren Einfluss in der Region. In der EU-Politik gilt Zentralasien darüber hinaus nur als die „Nachbarschaft der Nachbarschaft“, was die Wirksamkeit der Politik weiter beeinträchtigt. Es gibt allerdings auch Stimmen, die sich dafür aussprechen, dass die EU ihren normativen Kurs in der Region fortsetzen sollte, besonders gegenüber prowestlicheren Ländern wie Kasachstan.<sup>37</sup> Ob diese Herangehensweise jedoch angesichts der aktuellen Tendenz zu einem „prinzipiengeleiteten Pragmatismus“ in der EU-Außenpolitik funktioniert, ist umstritten. Vor dem Hintergrund der russischen Außenpolitik und der chinesischen „Belt and Road“-Initiative<sup>38</sup> scheint sich die EU als ein realistischer, wirtschaftlich/geopolitisch ausgerichteter Akteur in der Region zu positionieren, der mit „Moskau“ und „Peking“ um Macht und Einfluss in Zentralasien wetteifert.

## Europäische Südkaukasuspolitik: fehlendes Engagement

Die Beziehungen der EU zu den Ländern des Südkaukasus (Armenien, Aserbaidschan und Georgien) sind im Rahmen der ÖP als Teil der ENP demgegenüber strukturierter als die Kooperation mit den zentralasiatischen Ländern. Diese Einschätzung von Peyrouse beruht jedoch auf der recht oberflächlichen Beobachtung, dass die zentralasiatischen Staaten nicht Teil der ENP und damit auch nicht der ÖP sind und sich deren Beziehungen zur EU daher tendenziell eher bilateral gestalten und diese stärker auf die Interessen der EU-Mitgliedstaaten ausgerichtet sind. Tatsächlich ist aber die Beziehung der EU zu Armenien und Aserbaidschan beispielsweise durch den andauernden Konflikt um Berg-Karabach beeinträchtigt.<sup>39</sup> Hier zeigt sich, dass weder Armenien noch Aserbaidschan westliche liberal-demokratische Prinzipien von der EU übernommen haben und die in EU-Abkommen festgelegten politischen und wirtschaftlichen Konditionalitäten nur eingeschränkt wirken. Die beiden südkaukasischen Länder sehen die Einhaltung der demokratischen Standards der

36 Ebenda, S. 6f.

37 Nargis Kassenova: The EU Strategy for Central Asia: Imperatives and Opportunities for Change. A View from Kazakhstan, Friedrich-Ebert-Stiftung: EU Working Paper 2015.

38 Nargis Kassenova: Central Asia as Russia's "Near Abroad": Growing Ambiguities, in: Bishkek Project, 22. März 2017.

39 Thomas de Waal: Whither the South Caucasus?, Carnegie Europe: Working Paper März 2017, S. 1.

EU als politisch riskant an, da dies eine Schwächung bzw. komplette Aufgabe ihrer autoritären Methoden der Machterhaltung bedeuten würde.<sup>40</sup>

Georgien hingegen ist ein vergleichsweise demokratisches Land, das zuletzt im Oktober 2016 Parlamentswahlen durchführte, die demokratischen Standards genügten.<sup>41</sup> Der Krieg mit Russland im Jahr 2008 hat das Land ebenfalls näher an Europa und die USA geführt. Gleichermaßen haben die schwelenden Konflikte in Abchasien und Südossetien bislang nicht destabilisierend auf das georgische Staatswesen gewirkt und die positive Haltung gegenüber westlichem Engagement im Land nachhaltig verändern können.<sup>42</sup>

Allerdings steht der Südkaukasus auf der Prioritätenliste der EU angesichts der aktuellen Ereignisse auf der Krim und in Syrien gegenwärtig nicht weit oben. Ihr Politikansatz gegenüber Armenien, Aserbaidschan und Georgien gestaltet sich heute größtenteils pragmatisch – im Gegensatz zum normativen Ansatz, der seinen Höhepunkt in den 1990er Jahren nach Ende des Kalten Krieges erreichte. Die Erwartungen sind heutzutage auf beiden Seiten realistischer und entsprechend komplexer. Die ENP einschließlich der ÖP vermittelt den Eindruck, auf Langfristigkeit abzielen, aber tatsächlich verbirgt sich dahinter das Schmieden strategischer Allianzen mit autoritären Nachfolgestaaten des ehemaligen Sowjetimperiums. Dies ist nicht zwangsläufig positiv, da langfristige Unterstützung von „state-building“ sinnvoller ist als kurz- und mittelfristige strategische Allianzen mit Armenien, Aserbaidschan und Georgien.<sup>43</sup>

Seit 1991 haben sich die Beziehungen zwischen der EU und den drei Ländern zunehmend vertieft. Dies hat aus Sicht der EU jedoch nicht unbedingt positive Ergebnisse gebracht, gemessen an den Zielen im Bereich von Demokratisierung und Friedensförderung, die der Westen proklamiert hatte. Der EU fehlt es an einer klaren Vision für ihre Politik gegenüber Armenien, Aserbaidschan und Georgien. Darüber hinaus besitzt der Südkaukasus für die EU keine Priorität, was den politischen Einfluss schwächt. Zudem verfolgen einzelne EU-Mitgliedstaaten weiterhin sehr unterschiedliche Ziele in der Region, aber keiner misst dem Südkaukasus, mit Ausnahme von Fragen des Außengrenzschatzes, der Sicherheit und des Marktzugangs, hohe Priorität bei.<sup>44</sup>

Die Beziehungen der EU zu Aserbaidschan werden inzwischen zwar tatsächlich als „strategisch“ bezeichnet, konzentrieren sich dabei aber ausschließlich auf Energie.<sup>45</sup> Armenien hat sich der von Russland angeführten Eurasischen Wirtschaftsunion angeschlossen, was in der Folge die Beziehungen zwischen „Jerewan“ und der EU zu einem gewissen Grad abkühlen ließ<sup>46</sup> und Fortschritte beim umfassenden und vertieften Partnerschafts- und Assoziierungsabkommen mit der EU blockierte.

Wie oben bereits dargestellt ist das Engagement der EU in Georgien demgegenüber vergleichsweise intensiv: Die EU stellt dem Land jährlich mehr als 100 Millionen Euro zur

40 Ulvi Pepinova: Towards Europeanisation in Armenia and Azerbaijan: Is there room for negative conditionality?, in: *Journal of Conflict Transformation*, 1. Februar 2013, S. 3; Ulrich Sedelmeier: Europeanisation in new Member and Candidate States, in: *Living Reviews in European Governance* 1/2011, S. 1ff.

41 De Waal: *Whither the South Caucasus?*, 2017, S. 1.

42 Ebenda, S. 2.

43 Ebenda, S. 4.

44 Amanda Paul: *The EU and the South Caucasus: 25 Years Since Independence*, in: Heinrich-Böll-Stiftung, 25. November 2016.

45 De Waal: *Whither the South Caucasus?*, 2017, S. 6.

46 Ebenda.

Verfügung – nicht eingeschlossen sind in dieser Summe die Fördermittel der Mitgliedstaaten sowie der Beitrag der EU zur Sicherheit in Georgien in Form der Beobachtermission, die nach dem Konflikt mit Russland 2008 entsandt wurde.<sup>47</sup> Darüber hinaus verspricht das Assoziierungsabkommen, das im Jahr 2016 zwischen der EU und Georgien geschlossen wurde, privilegierten Zugang zum europäischen Binnenmarkt. Ferner unterstützt die EU ähnlich wie die USA die territoriale Integrität Georgiens gegen die Einmischung Russlands. Gegenüber Abchasien und Südossetien verfolgt die EU eine Politik der „Nichtanerkennung und Nichteinmischung“, unterstützt jedoch eine Reihe von Bildungs-, Gesundheits- und Polizeiausbildungsprogrammen in Abchasien, um konstruktives Engagement in der Region zu fördern.<sup>48</sup>

Insgesamt hat die EU Russlands Entschlossenheit, seine nationalen Interessen im Südkaukasus zu schützen, unterschätzt – vor allem seit dem Einfall „Moskaus“ in Georgien im Jahr 2008. Darüber hinaus sieht sie sich mit drei Staaten konfrontiert, die unterschiedliche außenpolitische Ausrichtungen aufweisen. Georgien strebt nach politischer und wirtschaftlicher Integration in den Westen und besonders mit der EU. Armenien liegt, was Wirtschafts- und Sicherheitsthemen angeht, im russischen Einflussbereich. Aserbaidschan befindet sich dazwischen und versucht, den Anschein der Unabhängigkeit von „Moskau“ und der EU zu wahren. Während sich zahlreiche dieser Probleme bereits kurz nach der Verabschiedung der ENP abgezeichnet hatten, hat die EU im Wesentlichen immer einen einheitlichen Politikansatz gegenüber dem Südkaukasus verfolgt. Der nunmehr dort vollzogenen Differenzierung der Außenbeziehungen dieser Länder gegenüber dem Osten wie auch dem Westen Rechnung zu tragen, ist nunmehr Aufgabe der europäischen Außenpolitik.<sup>49</sup>

### Pragmatisches Engagement zur Vertretung europäischer Interessen und Werte

In der Gesamtschau zeigt sich, dass die EU-Politik gegenüber Zentralasien und dem Südkaukasus davon geprägt ist, dass keine der Regionen derzeit Priorität in der europäischen Außenpolitik hat. Die EU und ihre Mitgliedstaaten sind aktuell zu sehr mit der Migrationskrise, der Terrorismusbekämpfung, den Folgen der Wahl Donald Trumps zum Präsidenten der USA, dem Brexit und innenpolitischen Herausforderungen sowie der Stärkung des Wirtschaftswachstums beschäftigt. Die EU-Politik gegenüber Zentralasien basiert zwar auf strukturierten Partnerschaften in den Bereichen Sicherheit und Wirtschaft. Dennoch spielt die EU in der Region im Vergleich zu den USA, aber insbesondere zu Russland, China und anderen regionalen Akteuren (Indien und Türkei) nicht zwangsläufig eine wichtige politische Rolle, auch wenn sie der größte Handelspartner der Länder Zentralasiens ist. Rhetorisch und praktisch verfolgt sie besonders im Bereich Energie eine von Eigeninteressen geleitete Politik gegenüber Zentralasien. Die Region spielt für die EU eine nachrangige Rolle im Vergleich zu Südosteuropa, dem Balkan, der Ukraine und anderen „näheren“ Nachbarn. Zudem erfolgt die Zusammenarbeit zwischen europäischen und zentral-

47 Ebenda, S. 7.

48 Ebenda, S. 9f.

49 Amanda Paul: The EU and the South Caucasus – Time for a Stocktake, in: Fuad Chiragov u.a. (Hrsg.): The South Caucasus. Between Integration and Fragmentation, European Policy Centre/Center for Strategic Studies: Working Paper 2015, S. 77ff.

asiatischen Staaten hauptsächlich bilateral, wodurch EU-Initiativen untergraben werden. Was den Südkaukasus betrifft, so kann das fehlende Engagement der EU auch zu einem stärkeren Einfluss Chinas in der Region führen. Dies zeigt deutlich die chinesische „Belt and Road“-Initiative, entlang der Route der alten Seidenstraße. In den letzten Jahren wurde es für die EU eher möglich, inkrementellen Wandel anzustoßen und die andauernden Konflikte im Südkaukasus im Kontext des gesellschaftlichen Wandels in der Gesamtregion zu betrachten.

Im Hinblick auf die EUGS muss die EU ihre Beziehungen mit den zentralasiatischen und südkaukasischen Ländern in den Bereichen Sicherheit, Wirtschaft und Verteidigung vertiefen. Der „ganzheitliche Ansatz“ der EU für Friedensförderung, Reformen des Sicherheitssektors und Stabilisierung sollte im Lichte des „prinzipiengeleiteten Pragmatismus“ der EUGS verfolgt werden. Dabei sollte der Schwerpunkt sowohl auf (dem Schutz) der europäischen (Energie-)Sicherheit als auch auf der Projektion menschlicher Sicherheit in der Nachbarschaft liegen. Der neue reflexive Multilateralismus ist ebenfalls ein sinnvolles Instrument für die EU, um ihre wesentlichen Interessen in Zentralasien und dem Südkaukasus zu einer Zeit zu verfolgen, in der China und Russland ihren Einfluss in den Regionen zunehmend ausweiten. Das vergangene Vierteljahrhundert der Beziehungen zwischen der EU, Zentralasien und dem Südkaukasus verdeutlicht, dass pragmatisches Engagement der sinnvollste Weg ist, um die Interessen und Werte einer jeden Partei gemeinsam zu verfolgen. Die Tage, an denen die EU ihren eigenen Ansatz als „normative Macht“ gegenüber Zentralasien und dem Südkaukasus verfolgte, sind längst vorbei.

*Übersetzung aus dem Englischen: Tatjana Kuhn.*