

FORUM

Neue Impulse für die Beziehungen zwischen Europa und Zentralasien

*Gerhard Sabathil**

Zwischen den Völkern Europas und Zentralasiens bestehen tausendjährige Beziehungen, die durch das Reisen und Siedeln entlang der Handelsrouten in Eurasien zwischen Ost und West entstanden sind. Jenseits von Kriegen und Eroberungen trugen diese Verbindungen zur gegenseitigen Bereicherung unseres Wissens und unserer Kulturen bei. Wir sind stolz auf die zahlreichen europäischen Reisenden und Wissenschaftler, die halfen, den Reichtum und die Werte der Völker Zentralasiens in Kasachstan, Kirgisistan, Tadschikistan, Turkmenistan und Usbekistan in der übrigen Welt bekannt zu machen.

Nach dem Zusammenbruch der Sowjetunion entwickelten sich die Beziehungen zwischen den Mitgliedstaaten der Europäischen Union und den neuen unabhängigen Staaten Zentralasiens, die umgehend Mitglieder der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE) wurden, sehr schnell auf Basis einer Reihe von Partnerschafts- und Kooperationsabkommen. Im Jahr 2007 beschloss die Europäische Union eine Zentralasienstrategie mit dem Titel „Die EU und Zentralasien: Strategie für eine neue Partnerschaft“.¹ Sie stützt sich auf die Fortschritte bei der bilateralen Zusammenarbeit und spiegelt die wachsende gegenseitige Abhängigkeit zwischen Zentralasien und der Europäischen Union wider und konzentriert sich auf die Stärkung der Zusammenarbeit mit der zentralasiatischen Region als Ganzes, vor allem in den Bereichen wirtschaftliche Entwicklung, Energie, Verkehr, Wasserressourcen, Umwelt sowie Jugend und Bildung. Ebenso werden in der Strategie gemeinsame Interessen in den Bereichen Sicherheit, Stabilität, Rechtsstaatlichkeit, Menschenrechte und Regierungsführung identifiziert. Durch neu entwickelte wichtige Hilfsprogramme und die Bereitstellung erheblicher Ressourcen für ihre Partner in Zentralasien, vertiefte die Europäische Union ihr Engagement in der Region.

Zusätzlich wurden Partnerschafts- und Kooperationsabkommen mit vier Ländern der Region abgeschlossen.² Mit Kasachstan, welches 80 Prozent des gesamten EU-Handels mit Zentralasien ausmacht, fast 50 Prozent der ausländischen Direktinvestitionen aus der Europäischen Union erhält und dessen Handel mit der Europäischen Union fast 40 Prozent des kasachischen Außenhandels ausmacht, hat die Europäische Union am 20. Januar 2015 ein zweites, erweitertes Partnerschafts- und Kooperationsabkommen paraphiert. Dieses wird die gesamten bilateralen Beziehungen der Europäischen Union umfassen und zielt

* Prof. Dr. Gerhard Sabathil, Direktor im Europäischen Auswärtigen Dienst, Brüssel.

Der Beitrag ist die überarbeitete Fassung einer Rede, die der Autor bei der Konferenz „Prospects of EU-Central Asian Relations“ am 28./29. August 2014 in Almaty gehalten hat. Die Konferenz wurde mit Unterstützung der VolkswagenStiftung und der Europäischen Kommission finanziert. Die Verantwortung für den Inhalt dieser Veröffentlichung trägt allein der Verfasser; die Kommission haftet nicht für die weitere Verwendung der darin enthaltenen Angaben.

1 Rat der Europäischen Union: The EU and Central Asia: Strategy for a New Partnership, Dok. 10113/07.

2 Das Partnerschafts- und Kooperationsabkommen mit Turkmenistan wurde zwar 1998 unterzeichnet, aber noch nicht ratifiziert. Seit 2010 ist jedoch das Interimshandelsabkommen in Kraft.

darauf ab, die Modernisierung des Landes voranzutreiben, insbesondere die Verbesserung des Geschäfts- und Investitionsumfelds.

Es soll auch dazu beitragen, das EU-Handelsdefizit mit Kasachstan zu reduzieren und die kasachischen Exporte, die gegenwärtig zu 92 Prozent aus Rohstoffen bestehen, zu diversifizieren. Als erstes zentralasiatisches Land trat Kasachstan auch dem „Asia-Europe Meeting“ (ASEM) bei, einer dauerhaften Versammlung von 51 Staaten Asiens und Europas, darunter alle 28 EU-Mitgliedstaaten, sowie der Europäischen Union und dem ASEAN-Sekretariat.³

Im Rückblick auf die vergangenen sieben Jahre wird offensichtlich, dass die Umsetzung der Strategie gute Fortschritte gemacht hat: Dialog und Kooperation wurden besser und produktiver und die Europäische Union wurde zu einem wichtigen Partner bei der Förderung von Stabilität und gutnachbarlichen Beziehungen zwischen den Ländern Zentralasiens. Dies wurde im Fortschrittsbericht der Strategie vom Juni 2012 bestätigt,⁴ der diese auch um einen jährlichen hochrangigen Sicherheitsdialog zwischen Zentralasien und der Europäischen Union ergänzt.

Bilaterale Hilfe vorrangig für Kirgisistan und Tadschikistan

Mit Blick auf die Zukunft ist die schnelle wirtschaftliche Entwicklung hervorzuheben, die in einigen Ländern der Region stattfindet und in den beiden letzten Jahren zu einem Wachstum des regionalen Handels mit der Europäischen Union um 8 Prozent geführt hat. Die Europäische Union bleibt damit der größte Handels- und Investitionspartner in Zentralasien und die Region wird auch weiterhin von EU-Hilfen profitieren.

Diese wurden im neuen mehrjährigen Finanzrahmen 2014 bis 2020 sogar um 56 Prozent auf eine Milliarde Euro erhöht. Von diesem Betrag sind 360 Millionen Euro für regionale Programme vorgesehen, die gemeinsame Prioritäten der fünf Länder abdecken, und 115 Millionen Euro für die Teilnahme der Länder am Erasmus+-Programm: Im Einzelnen erhält Tadschikistan in den kommenden sieben Jahren 251 Millionen Euro, Kirgisistan 184 Millionen Euro, Usbekistan 168 Millionen Euro und Turkmenistan 65 Millionen Euro.

Die bilaterale Hilfe der Europäischen Union wird differenzierter und effizienter werden. Sie wird sich auf die ärmsten und bedürftigsten Länder – Kirgisistan und Tadschikistan – konzentrieren, die dabei von den deutlich höheren zur Verfügung stehenden Mitteln, intensivierte politischen Dialogen sowie einer höheren Sichtbarkeit profitieren werden. In beiden Ländern wird die Europäische Union versuchen, die Modernisierung und Reformen von Schlüsselsektoren zu unterstützen, die einen direkten Einfluss auf die Bekämpfung von Armut haben, einschließlich der Bereiche Gesundheit, Bildung und ländliche Entwicklung. In Kirgisistan ist das übergeordnete Ziel der Europäischen Union eine Stabilisierung und Weiterentwicklung der Demokratisierung bei gleichzeitiger Verringerung der Armut und Förderung nachhaltiger Entwicklung. Zu den Hauptproblemen, die eine solche Entwicklung bisher verhindert haben – mit negativen Auswirkungen auf die Stabilität des Landes insgesamt – gehören die allgegenwärtige Korruption, insbesondere im Justizbereich, der Verfall des Bildungssystems seit der Unabhängigkeit, wodurch das Angebot an qualifizierten Arbeitnehmern sinkt, und das große Ausmaß von Armut in ländlichen Gebieten.

3 Association of Southeast Asian Nations.

4 Rat der Europäischen Union: Progress Report on the implementation of the EU Strategy for Central Asia. Implementation Review and outline for Future Orientations, Dok. 11455/12.

Sicherheit, nationale Versöhnung und Zusammenhalt sind Querschnittsthemen: die Erhöhung des Lebensstandards, bessere Beschäftigungsmöglichkeiten, die Ausrichtung des Bildungssystems entsprechend den Bedürfnissen der Wirtschaft, eine effiziente Umsetzung von Reformen, die das Vertrauen der Öffentlichkeit in das Justizsystem wiederherstellt, und mehr Menschen, die über ihre Rechte Bescheid wissen, alle diese Faktoren reduzieren die Gefahr von Instabilität. Die Europäische Union wird weiterhin die Zivilgesellschaft stärken und zu einer verbesserten Zusammenarbeit der ethnischen Gemeinschaften beitragen.

In Tadschikistan unterstützt die Europäische Union die Verringerung der Armut, eine nachhaltige Entwicklung und die Weiterführung des allgemeinen Demokratisierungsprozesses sowie regionale Stabilität. Zu den Hauptproblemen, die eine solche Entwicklung behindern gehörten auch hier die allgegenwärtige Korruption, schlechte Regierungsführung, eine schwache Menschenrechtsbilanz und verbreitete Armut in ländlichen Gebieten. Obwohl die Behörden in den letzten Jahren aktiv wurden, bleiben Eigenverantwortung und politischer Wille der Regierung, Reformen umzusetzen, begrenzt.

In den stärker entwickelten Ländern der Region wird die Europäische Union ihre Unterstützung auf einen oder zwei Sektoren konzentrieren. In Turkmenistan wird dies die Berufsausbildung sein, um die Qualität der sekundären und beruflichen Bildung zu steigern, die Verknüpfung mit dem Arbeitsmarkt verbessern zu können und so weitere Bildungsreformen anzustoßen. In Usbekistan sind die politischen Ziele der Europäischen Union die Förderung von Reformen in den Bereichen Demokratie und Marktwirtschaft und die Verbesserung des Lebensstandards, insbesondere in ländlichen Gebieten. Auch soll dazu beigetragen werden, die Stabilität und Sicherheit im Land zu erhalten, die – aufgrund von Usbekistans strategischer Lage und Bevölkerungszahl – unerlässlich für die Stabilität der gesamten Region sind. Diese Ziele müssen vor dem Hintergrund der Herausforderungen des internationalen und nationalen Kontexts verfolgt werden, zu denen insbesondere die unsichere Wasserversorgung sowie die bevorstehenden Parlaments- und Präsidentschaftswahlen zählen.

Da Kasachstan nicht mehr zu den weniger entwickelten Ländern gehört, läuft das Finanzierungsinstrument für die Entwicklungszusammenarbeit der Europäischen Union hier aus. Neben der Unterstützung der ambitionierten Strategie „Kasachstan 2050“ und der frühen Mitgliedschaft des Landes in der Welthandelsorganisation wird die Europäische Union weiterhin die ‚Grüne Wirtschaft‘ mit rund 8 Millionen Euro unterstützen, ebenso wie die Justizreformen, Kasachstans bilaterale Zusammenarbeit mit EU-Mitgliedstaaten sowie seine regionale Kooperation mit muslimischen Ländern.

Regionalprogramm für nachhaltige Entwicklung und Sicherheit

Beim Regionalprogramm für Zentralasien wird der Schwerpunkt auf nachhaltiger Entwicklung und Sicherheit liegen, wobei die nachhaltige Energieversorgung, Wasser, Klimawandel sowie die sozioökonomische Entwicklung im Vordergrund stehen. Die sparsame Nutzung der nationalen Ressourcen ist von zentraler Bedeutung für die Entwicklung und die politische Stabilität in Zentralasien. Es ist unnötig zu betonen, dass dies einen unmittelbaren Einfluss auf den Lebensstandard der Menschen hat, vor allem in ländlichen Gebieten. Dieser Ansatz berücksichtigt, dass die Region trotz des insgesamt dynamischen Wirtschaftswachstums, durch ungleiche Entwicklungen und erhebliche Unterschiede im Bereich der politischen, wirtschaftlichen und sozialen Systeme gekennzeichnet ist. Ar-

mutsbekämpfung sowie nachhaltiges und inklusives Wachstum sind zentrale Herausforderungen. Die Region ist ökologisch gefährdet und anfällig für die Auswirkungen des Klimawandels, die die regionalen Spannungen über die Nutzung gemeinsamer Ressourcen – vor allem Energie und Wasser – weiter verschärfen und die Wüstenbildung vorantreiben. Als Folge der veralteten Infrastruktur aus Sowjetzeiten stehen alle Länder zunehmend unter Druck, dem Bevölkerungswachstum und den steigenden Bedürfnissen der jüngeren Bevölkerung bei der Suche nach Ausbildung und Einkommen gerecht zu werden.

Aufgrund der hohen Anzahl der Beteiligten und der geografischen Reichweite sind effiziente Koordinationsmechanismen unerlässlich, um eine erfolgreiche Implementierung von regionalen Programmen, die Eigenverantwortung der Länder und ein angemessenes Maß an Beteiligung der verschiedenen Akteure zu gewährleisten. Schlüsselinvestitionen sind essenziell für die Umsetzung von Reformstrategien in Zentralasien. In dieser Hinsicht haben die Investitionsfazilität für Zentralasien und die Europäische Investitionsbank (EIB) seit 2008 gezeigt, dass die Kombination von Finanzhilfen und Darlehen ein flexibles Instrument ist, um die strategischen Ziele in der Region zu erreichen. Die jährlichen EIB-Darlehen von 250 bis 300 Millionen Euro sollen dafür eingesetzt werden, öffentliche Infrastrukturen zu verbessern sowie private Investitionen, vor allem in kleinen und mittleren Unternehmen, anzuregen. Darüber hinaus kommt den Bildungsreformen eine zentrale Rolle bei der Armutsbekämpfung zu, weshalb die Europäische Union weiterhin die Modernisierung der Bildungssysteme unterstützen wird, wobei der Schwerpunkt auf der technischen, der Sekundar- und Hochschulbildung liegt sowie dem Austausch über das Programm Erasmus+.

Die Europäische Union wird auch weiterhin eng mit ihren zentralasiatischen Partnern im Bereich der Sicherheit zusammenarbeiten, insbesondere angesichts der rasanten Veränderungen in den angrenzenden Regionen. Afghanistan und die möglichen Folgen des Abzugs der ISAF-Truppen⁵ verdienen in dieser Hinsicht besondere Aufmerksamkeit. Die Europäische Union konzentriert sich auf die Bekämpfung des Terrorismus und des Drogenhandels, durch die Förderung integrierten Grenzmanagements und der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit. Die laufenden Programme in diesen Bereichen, insbesondere das „Border Management Programme in Central Asia“ BOMCA für den Grenzschutz und das „Central Asia Drug Action Programme“ CADAP für die Bekämpfung des Drogenhandels werden weiterentwickelt und an die sich wandelnden Bedingungen angepasst.

Die Europäische Union ist auch bereit, die zentralasiatischen Staaten weiter darin zu unterstützen, auf kommende potenzielle Bedrohungen effektiv zu reagieren und sie zu verhindern. In dieser Hinsicht ermutigt die Europäische Union die zentralasiatischen Länder, die durch das Instrument für Stabilität finanzierten Maßnahmen vollumfänglich zu nutzen, wie zum Beispiel den gemeinsamen „Joint Plan of Action for the Implementation of the United Nations Global Counter Terrorism Strategy“, und auch die vor Kurzem initiierte „Environment and Security Initiative“ (ENVSEC) zu unterstützen, die durch das Instrument mitfinanziert wird. Ein Beispiel für diese erfolgreiche Unterstützung ist die satellitengestützte Kartierung der Grenzen im Fergana-Tal. Die Europäische Union ist bereit, weitere technische Unterstützung für satellitengestützte Kartierungen von Grenzen an regionalen Konfliktherden zur Verfügung zu stellen.

Die Europäische Union möchte die zentralasiatischen Länder auch dazu ermutigen, das Stabilitätsinstrument für die Lösung der regionalen grenzüberschreitenden Wasserfragen

5 International Security Assistance Force.

zu nutzen. Das Spannungsverhältnis zwischen Wasser, Energie und Umwelt ist für Zentralasien von entscheidender Bedeutung, da es eine Quelle von Konflikten ist und zugleich auch Möglichkeiten für regionale Zusammenarbeit bietet. Die Europäische Union ist sich durchaus der Komplexität der Wasserproblematik in der Region bewusst, sie ist aber überzeugt, dass durch Dialog und Zusammenarbeit auf regionaler Ebene ein Mehrwert für alle Beteiligten geschaffen werden kann. Gemeinsam mit ihren internationalen Partnern wird sie auch weiterhin die Länder darin unterstützen, solche Lösungen zu finden. Dabei kann sie auf mehr als 160 Jahre Erfahrung in der europäischen Wasser-Diplomatie mit den weltweit ersten internationalen Organisationen für das Donau- und das Rhein-Becken aufbauen. Der Schutz des natürlichen Lebensraums einschließlich effizientem Wassermanagements ist Voraussetzung für eine nachhaltige sozioökonomische Entwicklung in Zentralasien: Wasser liefert Energie für alle Bereiche der Gesellschaft. Alles – von der Grundnahrungsmittelproduktion bis zur fortgeschrittenen Industrietechnologie – hängt davon ab. Daher besteht akuter Bedarf an einem integrierten, intersektoralen Ansatz.

Die Vorbereitung auf den Klimawandel ist eine große Herausforderung für die Wasserwirtschaft. In den kommenden Jahren wird der Klimawandel die Wahrscheinlichkeit von Überschwemmungen, Dürreperioden und anderen Folgen im gesamten Wasserkreislauf erhöhen. Staaten müssen Wasserknappheit durch eine Reduzierung von übermäßigem Wasserverbrauch vorbeugen. Dies lässt sich durch angemessene Preise für Wasserdienstleistungen, aber auch durch eine Verbesserung der Flächennutzungsplanung und Landwirtschaftspolitik erreichen.

Im Rahmen der EU-Wasserinitiative und ihren nationalen Politikdialogen arbeitet die Europäische Union mit Zentralasien an einem integrierten Ressourcenmanagement und Abwasserentsorgungssystem. Sie ist zuversichtlich, dass bald alle Staaten an den nationalen Politikdialogen teilnehmen werden, welche Maßnahmenpakete erarbeiten, die auf den Prioritäten der einzelnen Staaten beruhen. Europa ist eine Region grenzüberschreitender Gewässer und im Laufe der Zeit hat es gelernt, dass die Zusammenarbeit entlang internationaler Flüsse mehr Vorteile als Nachteile mit sich bringt. Die Behandlung von Flusstälern als eine Einheit ermöglicht eine optimierte Verwaltung und Entwicklung – das letztendliche Ziel des integrierten Wassermanagements. Dafür sind gutnachbarliche Beziehungen und regionale Zusammenarbeit Schlüsselvoraussetzungen. Die Umsetzung in der Europäischen Union hat gezeigt, dass Zusammenarbeit möglich ist. Große grenzüberschreitende Infrastrukturprojekte erfordern unabhängige Machbarkeitsstudien und Konsultationen mit allen betroffenen Anrainerstaaten, aber sie erfordern auch den politischen Willen, eine für alle Seiten vorteilhafte Lösung zu finden.

Die Europäische Union und ihre Mitgliedstaaten sind nach wie vor bereit, in die Umwelt Zentralasiens zu investieren: nicht nur mit erheblichen finanziellen Beiträgen im Rahmen des neuen Finanzrahmens für die Jahre 2014 bis 2020, sondern auch mit Erfahrung, Know-how und Wissen. Während Rumänien und Italien als Koordinatoren der Arbeitsgruppen zu Wasser- und Umweltpolitik sowie Klimawandel aktiv sind, leisteten andere Mitgliedstaaten erhebliche Beiträge, darunter Deutschland mit 18 Millionen Euro für den „Berlin-Prozess“, der eine verbesserte grenzüberschreitende Wasser-Kooperation anstrebt, und Finnland mit 10 Millionen Euro für die „Wider Europe Initiative“ im Bereich bilateraler Entwicklungspolitik. Ermutigung bieten bestehende Kooperationsstrukturen, wie beispielsweise die gemeinsamen Kommissionen für die Flüsse Chu und Talas sowie die Isfara- und Khodzha-Bakirgan-Flusstäler. Die regionale Zusammenarbeit im Rahmen des Fonds zur Rettung des Aralsees ist auch von größter Bedeutung und die Europäische Uni-

on setzt große Hoffnungen darauf, dass noch mehr Zusammenarbeit erreicht wird. Auch hier strebt die Europäische Union keine einseitigen Aktionen im Bereich des Wassermanagements an, sondern einen intensiveren politischen Dialog. Die Europäische Union wird sich bemühen, ihre Energiezusammenarbeit weiterzuentwickeln, um Energie- und Verkehrsinfrastrukturverbindungen zwischen Europa und Zentralasien aufzubauen. Dies ist ein wichtiger Teil der ‚Neuen Seidenstraße‘. Dies wird wichtige materielle Vorteile für beide Seiten bringen und helfen, die Energieversorgung zu diversifizieren.

Zu guter Letzt wird auch die Rechtsstaatsinitiative für Zentralasien weiterhin einen ausgewogenen regionalen Ansatz bei der Unterstützung von Verfassungs- und Gesetzesreformen verfolgen und dabei die jeweilige Situation in den einzelnen Ländern berücksichtigen. Im Einklang mit ihren allgemeinen Grundsätzen wird die Europäische Union der Universalität der Menschenrechte höchste Aufmerksamkeit widmen und die Vertiefung der Menschenrechtsdialoge mit allen fünf zentralasiatischen Ländern anstreben.

Im Jahr 2013 fand der erste „High-Level Security Dialogue“ mit Vertretern aus der Region statt, an dem hohe Beamte aller zentralasiatischen Länder, vor allem auf der Ebene der stellvertretenden Außenminister, teilnahmen. Er erwies sich als ein geeignetes Format und die zweite Runde des Sicherheitsdialogs am 11. März 2015 in Dushanbe hat erneut die Bedeutung der Konsultationen unterstrichen, vor allem in Zeiten schwieriger geopolitischer Entwicklungen. Die Europäische Union erwartet, dass sich dieser Dialog als jährlich stattfindendes Ereignis etabliert. 2015 ging der Dialog auf grundlegende sicherheitspolitische Herausforderungen ein, mit denen die Europäische Union und Zentralasien konfrontiert sind: Radikalisierung, gewalttätiger Extremismus, Terrorismus, grenzüberschreitende und organisierte Kriminalität, Korruption sowie Drogen- und Menschenhandel. Da diesmal auch afghanische Repräsentanten zu dem Treffen eingeladen wurden, hatte der Dialog in diesem Jahr eine besondere Bedeutung.

Perspektiven für eine Zentralasienstrategie 2015?

Die Europäische Union versteht, dass die politischen und wirtschaftlichen Entwicklungen in der Region sowie die raschen Veränderungen in Eurasien weiterhin erhebliche Auswirkungen auf den Kontext haben, in dem die Zentralasienstrategie umgesetzt wird, insbesondere in Bezug auf die beiden strategischen Partner in Nordasien, China und Russland. Besonderes Augenmerk verdient dabei die Idee Chinas einer ‚Neuen Seidenstraße‘, die von den Regierungschefs der Shanghai Cooperation Organisation (SCO) im November 2013 gebilligt wurde und die heute kulturell noch sehr europäisch geprägte Region dank der versprochenen 40 Milliarden US-Dollar chinesischer Infrastrukturinvestitionen zusehends in den Bannkreis dieser neuen Weltmacht ziehen würde. Aber auch der Istanbul-Prozess „Heart of Asia“ sowie der Dialog mit China und der Mongolei über deren Nachbarregion gehören zu den Aufgaben des neuen Sonderbeauftragten der Europäischen Union für Zentralasien, dem bisherigen slowakischen Außenstaatssekretär Peter Burian.

So gibt es in Brüssel und in den Hauptstädten der 28 Mitgliedstaaten derzeit Überlegungen zu einer aktualisierten ‚Zentralasienstrategie 2015‘. Diese könnte den neuen geopolitischen Kontext der Region berücksichtigen, sich mit den Herausforderungen für die Sicherheit, Demokratisierung und Menschenrechte befassen und den EU-Ansatz entsprechend der Leistungen der fünf Länder genauer differenzieren und ausrichten. Dies erfordert einen aktiven Beitrag der Partner in der Region und die Europäische Union verfolgt sehr aufmerksam, wie diese die Zentralasienstrategie sowie die Gesamtentwicklung der Beziehun-

gen EU-Zentralasien bewerten. Diese gemeinsame Beurteilung könnte Einfluss auf verschiedene Komponenten der Strategie haben und ihre Anpassung und Verbesserung durch den Außenministerrat im Juni 2015 bedeuten.

Übersetzung aus dem Englischen: Karin Göldner.