

Die EU-Zentralasienstrategie 2019 – mehr Handlungsrahmen als strategisches Dokument

Katrin Böttger, Yvonne Braun und Julian Plottka*

In May 2019, the Council of the European Union (EU) adopted a new Central Asia Strategy. Drivers behind the strategic renewal were transformations in Central Asia, the new geopolitical context, lessons from the implementation of the previous strategy, and the new EU Global Strategy of 2016. With regard to these developments, a number of expectations towards the new strategy derived. Based on an outline of recent developments, the article identifies current challenges and expectations and assesses whether the new strategy lives up to them. It concludes that the 2019 strategy is rather a framework for action than a strategic document. However, its major assets are "flexibility" with regard to future trends and "inclusiveness" in terms of stakeholders' ownership for the EU's Central Asia policy. To sustain this ownership, the Central Asia policy needs sufficient funding under the next multiannual financial framework. During programming, the EU has to define clear priorities for bilateral and regional measures. To generate synergies, the EU institutions and member states have to agree on an internal division of labor. Finally, the EU has to put "principled pragmatism" into practice by finding a balance between the promotion of values and interests.

Die Beziehungen der Europäischen Union (EU) zu den zentralasiatischen Republiken Kasachstan, Kirgisistan, Tadschikistan, Turkmenistan und Usbekistan wurden seit deren Unabhängigkeit nach dem Zusammenbruch der Sowjetunion stetig intensiviert und thematisch erweitert. Seit 2007 legte das Dokument „Die EU und Zentralasien: Strategie für eine neue Partnerschaft“¹ die Ziele der EU-Politik gegenüber der Region fest und wertete zudem die Bedeutung der zentralasiatischen Region innerhalb der europäischen Außenpolitik auf. In Ergänzung zu dieser regionalen Strategie, die auf die Notwendigkeit eines ausgewogenen regionalen und bilateralen Politikansatzes hinweist, verfolgt die EU mit den Partnerschafts- und Kooperationsabkommen, die sie mit den einzelnen Ländern abschließt, einen bilateralen Ansatz.² Die EU richtete in vier der Republiken Delegationen und ein Verbindungsbüro in Aschgabat ein. Im Herbst 2019 soll dieses auch zu einer vollwertigen EU-Delegation ausgebaut werden.³

* Dr. Katrin Böttger, Direktorin am Institut für Europäische Politik, Berlin.

Yvonne Braun, Wissenschaftliche Mitarbeiterin, Institut für Europäische Politik, Berlin.

Julian Plottka, Senior Researcher, Institut für Europäische Politik, Berlin; Wissenschaftlicher Mitarbeiter, Jean-Monnet-Lehrstuhl für Europäische Politik, Universität Passau.

Der Beitrag wurde im Rahmen des Projekts SENECA (Strengthening and Energizing EU-Central Asia Relations) verfasst, das von der Europäischen Union im Rahmen des Horizont-2020-Rahmenprogramms für Forschung und Innovation unter dem Grant Agreement Nr. 770256 gefördert wird. Die AutorInnen danken Sabine Hoscislawski und Julian Miller für die wertvolle Zuarbeit.

- 1 Rat der Europäischen Union: Die EU und Zentralasien: Strategie für eine neue Partnerschaft, 31. Mai 2007, Dok. 10113/07.
- 2 Katrin Böttger/Julian Plottka: Auf dem Weg zu einer neuen EU-Zentralasienstrategie. Stand, Entwicklungen und Perspektiven der europäischen Zentralasienpolitik, in: Zentralasien-Analysen 111/2017, S. 2ff.; Katrin Böttger/Yvonne Braun: Zentralasienpolitik, in: Werner Weidenfeld/Wolfgang Wessels/Funda Tekin (Hrsg.): Europa von A bis Z. Taschenbuch der Europäischen Integration, Wiesbaden 2019, DOI: 10.1007/978-3-658-24456-9_12 3-1.
- 3 Europäischer Auswärtiger Dienst: High Representative/Vice-President Federica Mogherini visited Ashgabat to sign the Establishment Agreement of an EU Delegation to Turkmenistan, 11. Juli 2019.

Nachdem bereits im Zuge der Überprüfung der Zentralasienstrategie 2015 einige Defizite identifiziert wurden, wie z.B. die fehlende Fokussierung auf wenige Prioritäten,⁴ gab der Rat der EU schließlich im Juni 2017 den Anstoß zur Ausarbeitung einer neuen Strategie.⁵ Den Auftrag trug er an die Hohe Vertreterin der Union für Außen- und Sicherheitspolitik und die Europäische Kommission heran, die fortan unter Federführung des EU-Sonderbeauftragten für Zentralasien, Peter Burian, die neue Strategie erarbeiteten. Nach einem intensiven Konsultationsprozess, in den die EU-Mitgliedstaaten, zentralasiatische Partner und zivilgesellschaftliche Organisationen eingebunden waren, wurde die neue Strategie „Die EU und Zentralasien: Neue Chancen für eine stärkere Partnerschaft“ am 15. Mai 2019 veröffentlicht.⁶ Ausgewiesene Ziele sind nun die gezielte Unterstützung der zentralasiatischen Republiken in ihrer Transformation (1) hin zu mehr Widerstandsfähigkeit und (2) Wohlstand, (3) eine Verbesserung der Zusammenarbeit der EU mit internationalen Organisationen, zentralasiatischen Regierungen und StakeholderInnen sowie (4) die Förderung der regionalen Kooperation als Garant für Stabilität in der Region, die sich als Querschnittsthema durch das gesamte Dokument zieht.⁷

Mit diesen vier Prioritäten scheint die neue Strategie auf den ersten Blick die wichtigste Lehre aus der bisherigen Zentralasienpolitik zu befolgen: Eine zu große Themenbreite führt zu Ineffektivität und verhindert konkrete Erfolge. Inwieweit dies wirklich der Fall ist und ob die neue Strategie die weiteren an sie gerichteten Erwartungen erfüllt, sind die Leitfragen dieses Beitrags. Dazu wird zuerst ein Überblick über die politische und wirtschaftliche Situation in Zentralasien gegeben, um die anstehenden Herausforderungen zu identifizieren. Nach einer kurzen Beschreibung der Entstehung der neuen Strategie werden die Reformbedarfe aufgezeigt, die Anlass zur Erarbeitung der neuen Strategie gaben. Die daraus folgenden Aufgaben für die neue Strategie werden abschließend als Maßstab zu deren Bewertung herangezogen. Es wird geschlussfolgert, dass es sich bei der neuen Zentralasienstrategie eher um einen Handlungsrahmen als um ein strategisches Dokument handelt.

Die fünf Adressaten der EU-Zentralasienpolitik im Überblick

Vier der Staaten Zentralasiens sind Präsidialrepubliken. Einzig Kirgisistan hat nach einer Verfassungsreform 2010 die parlamentarisch-präsidentielle Demokratie eingeführt (siehe hierzu und zu weiteren Angaben in diesem Abschnitt Tabelle 1). Jenseits der geschriebenen Verfassungen ist es um die bürgerlichen Freiheits- und die politischen Teilhaberechte in den fünf postsowjetischen Staaten schlecht bestellt. Dies veranschaulicht das Ranking der Nichtregierungsorganisation Freedom House, für das jährlich der Grad an

4 Rat der Europäischen Union: Beziehungen zu Zentralasien – Schlussfolgerungen des Rates zur Strategie der EU für Zentralasien, 22. Juni 2015, Dok. 10191/15.

5 Rat der Europäischen Union: Schlussfolgerungen des Rates zur Strategie der EU für Zentralasien, 19. Juni 2017, Dok. 10387/17.

6 Europäische Kommission/Hohe Vertreterin der Union für Außen- und Sicherheitspolitik: Gemeinsame Mitteilung an das Europäische Parlament und den Rat. Die EU und Zentralasien: Neue Chancen für eine stärkere Partnerschaft, JOIN(2019) 9 final.

7 Böttger/Plottka: Auf dem Weg zu einer neuen EU-Zentralasienstrategie, 2017; Böttger/Braun: Zentralasienpolitik, 2019.

„Freiheit“⁸ evaluiert wird. Allein Kirgisistan wurde 2018 als „partly free“ eingestuft, alle anderen zentralasiatischen Staaten als „not free“, d.h. autoritär. Beispielsweise werden in der Region – wenn auch in unterschiedlichem Ausmaß – Regierungsoppositionelle mit dem Vorwurf, „nationale Unruhe“ zu stiften, verfolgt und verhaftet, die Medien stehen unter der Kontrolle des Staates und Nichtregierungsorganisationen sehen sich mit widrigen Arbeitsbedingungen wie unverhältnismäßig aufwendigen Berichterstattungspflichten konfrontiert.⁹

Wirtschaftliche Betrachtung

Wichtige Faktoren für die Wirtschaftsleistung der zentralasiatischen Republiken sind der Export von Rohstoffen und Rücküberweisungen von ArbeitsmigrantInnen. Kasachstan zählt – neben Turkmenistan – zu den rohstoffreichsten Ländern der Region. Rasche Reformen des Wirtschaftssektors nach der Unabhängigkeit und die Öffnung für internationale Investoren führten neben den Einnahmen aus dem Öl- und Gassektor dazu, dass Kasachstan bei der wirtschaftlichen Entwicklung innerhalb Zentralasiens und auch der gesamten Gemeinschaft Unabhängiger Staaten (GUS) einen der vorderen Plätze einnimmt. Dennoch sah sich das Land zuletzt einigen Herausforderungen wie sinkenden Rohstoffpreisen und der Abwertung des Tenge gegenüber, welche die wirtschaftliche Entwicklung verlangsamten.¹⁰ Turkmenistan verfügt über eines der weltweit größten Vorkommen an Erdgas, dessen Export mitunter die größte Einnahmequelle des Landes darstellt.¹¹ Beide Länder – Kasachstan seit 2014 und Turkmenistan seit 2017 – werden gemessen am Bruttonationaleinkommen pro Kopf von der Weltbank als „upper middle income countries“ eingestuft und sind dementsprechend nicht mehr im Rahmen von bilateralen Programmen der EU-Entwicklungszusammenarbeit förderfähig.¹² Usbekistan ist nach Kasachstan das wirtschaftlich bedeutendste Land der Region. Entscheidend sind hier neben dem Öl- und Gassektor die Baumwollproduktion, aber auch die Automobil- und Fahrzeugbranche. Die restriktive Wirtschaftspolitik, die seit dem Machtwechsel 2016 jedoch nach und nach liberalisiert wird, führte dazu, dass das Land seine Rolle als „wirtschaftliche Lokomotive“, die es noch zu Beginn der 1990er Jahre innehatte, an Kasachstan abtrat.¹³

8 In der politischen Dimension werden z.B. Wahlprozesse, politischer Pluralismus und Teilhabe oder die Funktionsweise des Regierungssystems evaluiert; in der bürgerlichen Dimension werden als Indikatoren u.a. Meinungsfreiheit, Religionsfreiheit, Versammlungsrecht und Individualrechte gemessen.

9 Jos Boonstra/Tika Tsertsvadze: Civil society in Central Asia: What role for the European Union?, EUCAM: Discussion Paper, Oktober 2018.

10 Delegation der Deutschen Wirtschaft für Zentralasien: Kasachstan – Wirtschaftliche Kennzahlen, abrufbar unter: <http://zentralasien.ahk.de/laenderportal/kasachstan/wirtschaftliche-kennzahlen/> (letzter Zugriff: 16.10.2019).

11 Delegation der Deutschen Wirtschaft für Zentralasien: Turkmenistan – Wirtschaftliche Kennzahlen, abrufbar unter: <http://zentralasien.ahk.de/laenderportal/turkmenistan/wirtschaftliche-kennzahlen/> (letzter Zugriff: 16.10.2019).

12 Martin Russel: The EU's new Central Asia strategy, European Parliamentary Research Service: Briefing Januar 2019.

13 Delegation der Deutschen Wirtschaft für Zentralasien: Usbekistan – Wirtschaftliche Kennzahlen, abrufbar unter: <http://zentralasien.ahk.de/laenderportal/usbekistan/wirtschaftliche-kennzahlen/> (letzter Zugriff: 16.10.2019).

Tabelle 1: Übersicht über die Staaten Zentralasiens

	Kasachstan	Kirgisistan	Tadschikistan	Turkmenistan	Usbekistan
Politische Rahmendaten					
Regierungsform ¹⁴	Präsidialrepublik mit Zweikammer-Parlament	Parlamentarisch-präsidentielle Demokratie	Präsidialrepublik mit Zweikammer-Parlament	Präsidialrepublik (Einkammerparlament)	Präsidialrepublik mit Zweikammer-Parlament
Staatsoberhaupt ¹⁵	Kassym-Schomart Tokajew (seit 20.3.2019)	Sooronbai Dscheenbekow (seit 24.11.2017)	Emomali Rahmon (seit 16.11.1994)	Gurbanguly Berdimuhamedow (seit 11.2.2007)	Schawkat Mirsijojew (seit 14.12.2016)
Einstufung Freedom House ¹⁶ (2018)	„Not Free“ <ul style="list-style-type: none">Freedom Rating: 6,0 (PR 7, CL 5)Gesamtpunktzahl: 22	„Partly Free“ <ul style="list-style-type: none">Freedom Rating: 4,5 (PR 5, CL 4)Gesamtpunktzahl: 38	„Not Free“ <ul style="list-style-type: none">Freedom Rating: 6,5 (PR 7, CL 6)Gesamtpunktzahl: 9	„Not Free“ <ul style="list-style-type: none">Freedom Rating: 7,0 (PR 7, CL 7)Gesamtpunktzahl: 2	„Not Free“ <ul style="list-style-type: none">Freedom Rating: 6,5 (PR 7, CL 6)Gesamtpunktzahl: 9
Volkswirtschaftliche Rahmendaten					
Einwohnerzahl ¹⁷ (2018)	18.276.499	6.315.800	9.100.837	5.850.908	32.955.400
Bruttoinlandsprodukt ¹⁸ (2018)	170,539 Milliarden US-Dollar	8,093 Milliarden US-Dollar	7,523 Milliarden US-Dollar	40,761 Milliarden US-Dollar	50,5 Milliarden US-Dollar
Pro-Kopf-Einkommen ¹⁹ (2018)	7.830 US-Dollar („upper middle income“)	1.220 US-Dollar („lower middle income“)	1.010 US-Dollar („low income“)	6.740 US-Dollar („upper middle income“)	2.020 US-Dollar („lower middle income“)
Wachstumsrate ²⁰ (2018)	4,1 Prozent	3,5 Prozent	7,3 Prozent	6,2 Prozent	5,1 Prozent
Zufluss ausländischer Direktinvestitionen ²¹ (2018)	208.064.585,56 US-Dollar	46.599.800,00 US-Dollar	220.862.232,34 US-Dollar	1.985.147.000,00 US-Dollar	624.293.457,58 US-Dollar

14 Angaben aus der jeweiligen Länderübersicht des Auswärtigen Amtes, vgl. Auswärtiges Amt: Außen- und Europapolitik. Länderinformationen, abrufbar unter: <https://www.auswaertiges-amt.de/de/aussenpolitik/laender> (letzter Zugriff: 5.10.2019).

15 Ebenda.

16 Freedom House: Freedom in the World 2019. Democracy in Retreat, Washington/New York 2018. Die Einstufung unter „Freedom Rating“ entscheidet über den Status: 1,0-2,5 = „Free“; 3,0-5,0 = „Partly Free“; 5,5-7,0 = „Not Free“. Sie setzt sich zusammen aus dem Mittelwert von „Political Rights“ (PR) und „Civil Liberties“ (CL). Die Bewertung von PR und CL ergibt sich aus der Gesamtpunktzahl, die durch die Beurteilung von insgesamt 25 Indikatoren ermittelt wird (pro Indikator gibt es min. 0 und max. 4 Punkte, sodass insgesamt ein Bestwert von 100 Punkten erreicht werden kann).

17 The World Bank: Population, total, abrufbar unter: <https://data.worldbank.org/indicator/SP.POP.TOTL> (letzter Zugriff: 11.10.2019).

18 The World Bank: GDP (current US\$), abrufbar unter: <https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.MKTP.CD> (letzter Zugriff: 11.10.2019).

19 The World Bank: GNI per capita (current US\$), abrufbar unter: <https://data.worldbank.org/indicator/NY.GN.PCAP.CD> (letzter Zugriff: 11.10.2019).

20 The World Bank: GDP growth (annual %), abrufbar unter: <https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.MKTP.KD.ZG> (letzter Zugriff: 11.10.2019).

21 The World Bank: Foreign direct investment, net inflows (current US\$), abrufbar unter: https://data.worldbank.org/indicator/BX.KLT.DINV.CD.WD?name_desc=false (letzter Zugriff: 11.10.2019).

	Kasachstan	Kirgisistan	Tadschikistan	Turkmenistan	Usbekistan
Handelsströme ²²					
Zielland Nr. 1 für Exporte (2018)	EU (Volumen: 26.273 Millionen Euro)	EU (Volumen: 642 Millionen Euro)	China (Volumen: 233 Millionen Euro)	China (Volumen: 6.486 Millionen Euro)	China (Volumen: 1.834 Millionen Euro)
Herkunftsland Nr. 1 von Importen (2018)	Russland (Volumen: 10.135 Millionen Euro)	China (Volumen: 1.645 Millionen Euro)	Russland (Volumen: 1.210 Millionen Euro)	EU (Volumen: 511 Millionen Euro)	China (Volumen: 2.997 Millionen Euro)
Handel mit EU (2018)	Exportvolumen: 26.273 Millionen Euro Importvolumen: 5.654 Millionen Euro	Exportvolumen: 642 Millionen Euro Importvolumen: 261 Millionen Euro	Exportvolumen: 14 Millionen Euro Importvolumen: 252 Millionen Euro	Exportvolumen: 204 Millionen Euro Importvolumen: 511 Millionen Euro	Exportvolumen: 384 Millionen Euro Importvolumen: 2.158 Millionen Euro
Handel mit China (2018)	Exportvolumen: 5.248 Millionen Euro Importvolumen: 4.556 Millionen Euro	Exportvolumen: 52 Millionen Euro Importvolumen: 1.645 Millionen Euro	Exportvolumen: 233 Millionen Euro Importvolumen: 265 Millionen Euro	Exportvolumen: 6.486 Millionen Euro Importvolumen: 285 Millionen Euro	Exportvolumen: 1.834 Millionen Euro Importvolumen: 2.997 Millionen Euro
Handel mit Russland (2018)	Exportvolumen: 4.216 Millionen Euro Importvolumen: 10.135 Millionen Euro	Exportvolumen: 231 Millionen Euro Importvolumen: 1.015 Millionen Euro	Exportvolumen: 190 Millionen Euro Importvolumen: 1.210 Millionen Euro	Exportvolumen: 124 Millionen Euro Importvolumen: 259 Millionen Euro	Exportvolumen: 1.469 Millionen Euro Importvolumen: 2.864 Millionen Euro
Regionale Kooperation					
Eurasische Wirtschaftsunion²³	Mitglied	Mitglied	kein Mitglied	kein Mitglied	kein Mitglied
Collective Security Treaty Organization²⁴	Mitglied	Mitglied	Mitglied	kein Mitglied	kein Mitglied (Mitglied bis 2012)
Welthandelsorganisation²⁵	Mitglied (seit 30.11.2015)	Mitglied (seit 20.12.1998)	Mitglied (seit 2.3.2013)	kein Mitglied	Beobachter (seit 1994)

Quelle: Eigene Darstellung auf Basis der angegebenen Quellen.

22 Die Daten stammen von der Europäischen Kommission, Generaldirektion Handel: zu Kasachstan abrufbar unter: https://webgate.ec.europa.eu/isdb_results/factsheets/country/details_kazakhstan_en.pdf (letzter Zugriff: 11.10.2019), zu Kirgisistan abrufbar unter: https://webgate.ec.europa.eu/isdb_results/factsheets/country/detail_s_kyrgyz-republic_en.pdf (letzter Zugriff: 11.10.2019), zu Tadschikistan abrufbar unter: https://webgate.ec.europa.eu/isdb_results/factsheets/country/details_tadjikistan_en.pdf (letzter Zugriff: 11.10.2019), zu Turkmenistan abrufbar unter: https://webgate.ec.europa.eu/isdb_results/factsheets/country/details_turkmenistan_en.pdf (letzter Zugriff: 11.10.2019), zu Usbekistan abrufbar unter: https://webgate.ec.europa.eu/isdb_results/factsheet/s/country/details_uzbekistan_en.pdf (letzter Zugriff: 11.10.2019).

23 Eurasische Wirtschaftsunion: EAEU Member-States, abrufbar unter: <http://www.eaeunion.org/?lang=en#about-countries> (letzter Zugriff: 11.10.2019).

24 Collective Security Treaty Organization: Countries, abrufbar unter: <https://en.odkb-csto.org/countries/armeniya/> (letzter Zugriff: 11.10.2019).

25 Welthandelsorganisation: Members and Observers, abrufbar unter: https://www.wto.org/english/thewto_e/whatis_e/tif_e/org6_e.htm (letzter Zugriff: 11.10.2019).

In Usbekistan sowie dem rohstoffarmen Kirgisistan und in Tadschikistan stellen die Arbeitsemigration nach Russland und die in das Heimatland zurückfließenden Einkommen der GastarbeiterInnen einen substanziellen Teil der nationalen Wirtschaftsleistung dar. Viele der ArbeitsmigrantInnen sind in Russland jedoch nur „inoffiziell“ tätig.²⁶ Der wichtigste Wirtschaftssektor in Kirgisistan sind Handel und Dienstleistungen. Die Mitgliedschaft des Landes in der Welthandelsorganisation macht es zu einem wichtigen Umschlagplatz für Waren aus China, die dann weiter in die Nachbarländer und nach Russland exportiert werden. Wirtschaftliche Reformen im Land gehen nur schleppend voran und der unzureichende Schutz des Eigentums in der Praxis, Korruption und fehlende Vertragstreue schaffen für ausländische Investoren ein schwieriges Investitionsklima.²⁷ Tadschikistan stellt ein klassisches Entwicklungsland dar: Es ist wirtschaftlich kaum entwickelt. Die Auslandsüberweisungen der tadschikischen GastarbeiterInnen sind umso wichtiger, da die unzureichende elektrische Versorgung, der allgemein schlechte Ausbau der Infrastruktur und die (bisher) fehlende Entwicklung eines freien Unternehmertums wirtschaftliche Fortschritte erschweren.²⁸

Im Jahr 2018 stellte für keinen der fünf Staaten eines der anderen zentralasiatischen Länder das Hauptzielland für Exporte bzw. das Hauptherkunftsland von Importen dar (siehe Tabelle 1). Kasachstan und Kirgisistan exportierten hauptsächlich in die EU; Tadschikistan, Turkmenistan und Usbekistan nach China. Im selben Jahr importierten Kirgisistan und Usbekistan am meisten aus der Volksrepublik. Für Kasachstan und Tadschikistan war Russland das Herkunftsland Nr. 1 von Importen, für Turkmenistan die EU. Dies lässt sich auch darauf zurückführen, dass aufgrund bestehender Handelsschranken Import- bzw. Exportverfahren zwischen den Staaten aktuell (noch) mehrere Wochen dauern.²⁹

Nationale Entwicklungstendenzen

Nach dem ersten Machtwechsel in der Geschichte Kasachstans seit dessen Unabhängigkeit 1991 ist die zukünftige Entwicklung des Landes noch unklar. Am 19. März 2019 legte Nursultan Nasarbajew sein Amt als Präsident nieder. Dies wird allerdings nur als teilweiser „Rückzug“ gewertet und kritisiert, da Nasarbajew Vorsitzender der Regierungspartei Nur-Otan bleibt und zudem den lebenslangen Vorsitz des Nationalen Sicherheitsrats innehat. Sein Nachfolger, Kassym-Schomart Tokajew, entstammt ebenfalls der Regierungspartei und wird als Teil des Systems „Nasarbajew“ gesehen. Dementsprechend waren die Wahlen am 9. Juni 2019, bei denen Tokajew mit 70,96 Prozent der Stimmen ins Amt gewählt wurde, von Protestaktionen insbesondere in den größeren Städten des Landes begleitet. Es gab

26 Sergej Abaschin: Postsowjetische Migration aus Zentralasien nach Russland. Neue Akteure in globalen Migrationsprozessen, in: Zentralasien-Analysen 120/2017, S. 2ff.; Bhavna Dave: Zwischen Legalität, Korruption und ethnorassistischem Profiling. Zum Umgang mit zentralasiatischen Arbeitsmigranten in Russland, in: Zentralasien-Analysen 127-128/2018, S. 2ff.

27 Delegation der Deutschen Wirtschaft für Zentralasien: Kirgistan – Wirtschaftliche Kennzahlen, abrufbar unter: <http://zentralasien.ahk.de/laenderportal/kirgistan/wirtschaftliche-kennzahlen/> (letzter Zugriff: 16.10.2019).

28 Delegation der Deutschen Wirtschaft für Zentralasien: Tadschikistan – Wirtschaftliche Kennzahlen, abrufbar unter: <http://zentralasien.ahk.de/laenderportal/tadschikistan/wirtschaftliche-kennzahlen/> (letzter Zugriff: 16.10.2019).

29 Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit: Förderung des regionalen Handels in Zentralasien, abrufbar unter: <https://www.giz.de/de/weltweit/58420.html> (letzter Zugriff: 16.10.2019).

zwar mehr Kandidaten als bei früheren Wahlen und auch erstmals eine Kandidatin. Dennoch wurde kritisiert, dass es sich bei dem Wechsel an der Spitze des Landes nicht um einen „kasachischen Frühling“ handle, sondern das Ergebnis der Wahl von vornherein feststand. Auch die durch den Umstand, dass die Wahlen um ein Jahr vorgezogen wurden, entstandene Kurzfristigkeit wurde als unfair gegenüber den anderen KandidatInnen ausgemacht.³⁰ Ob Tokajew nun beispielsweise die bisherige multivektorielle Außenpolitik weiterverfolgt, bei der die Regierung die Beziehungen zu Russland mit jenen zu China, den USA und der EU balanciert, ist ungewiss.

Kirgisistan ist das einzige Land in Zentralasien, das seit seiner Unabhängigkeit regelmäßig Machtwechsel erlebte, wenn dies auch zunächst Umstürze waren. 2017 fand der erste friedliche Machtwechsel statt, als der bisherige Präsident Almasbek Atambajew laut kirgisischer Verfassung nach sechsjähriger Amtszeit nicht mehr zur Wahl antreten durfte. Wenn auch das Land gemeinhin als das demokratischste der Region gilt, so ist die Zukunft der kirgisischen Demokratie ungewiss. Es fehlt eine demokratische Tradition; die vergangenen Machtwechsel brachten so eher antidemokratische Persönlichkeiten an die Spitze. Atambajew stellte gewissermaßen eine Ausnahme dar; auf seine Initiative hin wurde die Begrenzung des Präsidentenamts auf nur eine Amtszeit eingeführt. Unter dem aktuellen Präsidenten Sooronbai Dscheenbekow scheint das Land zunehmend in autoritäre Muster zu verfallen. Es sind ein Wiederaufleben der Rivalität zwischen den politischen Eliten, ein Wiedererstarken der Korruption und eine zunehmende Islamisierung breiter Bevölkerungsschichten zu beobachten.³¹

Tadschikistan befindet sich einigen BeobachterInnen zufolge auf dem Weg in den Totalitarismus. Dazu passt die Verschlechterung im Ranking von Freedom House im Vergleich zum Vorjahr um zwei Punkte in der Gesamtbewertung.³² Auch sind ein vermehrt willkürliches Vorgehen gegen Oppositionelle zu beobachten, indem sie als „Islamisten“ und Gefahr für den Staat eingestuft werden,³³ sowie eine zunehmend einseitige Ausrichtung auf den Präsidenten. Hier könnte die innere Destabilisierung drohen. Außenpolitisch ist das Land klar auf Russland ausgerichtet.³⁴

Mit einer Gesamtpunktzahl von zwei bei 100 möglichen Punkten im Ranking von Freedom House liegt Turkmenistan, was politische Teilhabe- und bürgerliche Freiheitsrechte angeht, sogar noch hinter Nordkorea mit drei Punkten.³⁵ Es herrscht ein totalitäres Regime, dessen rigorose Abschottungspolitik auch die Gefahr birgt, das Land in den wirtschaftlichen Ruin zu führen. Die oftmals positiv dargestellte Wirtschaftsentwicklung entspricht nicht der Realität, sondern dient vielmehr der Regierung zu Propagandazwecken. In der Tat leidet die Bevölkerung trotz des Rohstoffreichtums des Landes sehr unter der weitverbreiteten Armut. Aufgrund der fehlenden Rechtsstaatlichkeit sind Investitionen im

30 Beate Eschment: Auf dem Weg zu einem anderen Kasachstan? Anmerkungen zur Präsidentschaftswahl, in: Zentralasien-Analysen 135/2019, S. 6ff.; Thomas Helm/Shynggys Ibraimov: Neuer Präsident in Kasachstan gewählt – Gestalter oder Verwalter?, Konrad-Adenauer-Stiftung: Länderbericht Juni 2019.

31 Thomas Kunze/Asis Tatibajew/Samuel Kreuzer: Innenpolitische Krise in Kirgisistan: die aktuelle Analyse, Konrad-Adenauer-Stiftung: Länderbericht August 2019.

32 Freedom House: Freedom in the World 2018, Tajikistan, Washington/New York 2017.

33 Yvonne Braun: Islamism in Tajikistan and What the EU Can Do, in: L'Europe en Formation 1/2018, S. 74ff.

34 LIPortal: Tadschikistan, abrufbar unter: <https://www.liportal.de/tadschikistan/geschichte-staat/> (letzter Zugriff: 16.10.2019).

35 Freedom House: Freedom in the World 2019, 2018.

Land für ausländische Investoren ein Risiko. Ob sich Turkmenistan öffnen wird, um mehr Investoren anzulocken und dadurch die Wirtschaft anzukurbeln, steht infrage.³⁶

Usbekistan verfolgt unter Präsident Schawkat Mirsijojew, der nach dem Tod Islam Karimows 2016 an die Macht kam, einen (teilweisen) Liberalisierungskurs. Obwohl Human Rights Watch für das Jahr 2018 eine Verbesserung der Menschenrechtslage konstatierte (insbesondere mit Blick auf die lebendigere Medienlandschaft und die Bekämpfung der Zwangsarbeit in der Baumwollwirtschaft), bezeichnet die Menschenrechtsorganisation die Staatsführung als autoritär. Wahlen seien nach wie vor nicht frei, politischer Pluralismus nicht gegeben und Tausende aufgrund politisch motivierter Anschuldigungen inhaftiert.³⁷ Gleichzeitig harren viele Reformen noch der Umsetzung oder stehen – wie die wirtschaftlichen – erst am Anfang, sodass deren langfristiger Erfolg noch unklar ist. Ihre Umsetzung wird dadurch erschwert, dass neue Gesetze teilweise in Widerspruch zu älteren stehen, die bisher nicht außer Kraft gesetzt wurden.³⁸ Es bleibt insgesamt abzuwarten, wie weit die Liberalisierung des Landes gehen oder ob sich nur ein neues Modell des Autoritarismus etablieren wird.

Regionale Entwicklungstendenzen

Mit dem Machtwechsel in Usbekistan kamen erstmals seit der Politik der Abschottung, des Misstrauens und der Alleingänge der fünf zentralasiatischen Staaten Tendenzen einer verstärkten regionalen Kooperation auf. Die gegenseitige Annäherung wurde möglich, nachdem Mirsijojew die Isolationspolitik seines Vorgängers aufgegeben hatte und sowohl die innenpolitische Öffnung des Landes als auch die regionale Öffnung vorantrieb. Unter Karimow litt Usbekistan zuletzt unter hoher Arbeitslosigkeit und einer wachstumsschwachen Wirtschaft. Um hier positive (wirtschaftliche) Entwicklungen herbeizuführen, z.B. durch den Anschluss an die „Belt and Road Initiative“ (BRI), bedürfe es offener Grenzen und guter Beziehungen zu den (zentralasiatischen) Nachbarstaaten. Zunächst gelang es Mirsijojew, die bilateralen Beziehungen vor allem zu Kirgisistan und Tadschikistan zu verbessern. Nun wird eine stärkere multilaterale Kooperation ohne die Beteiligung externer Akteure wie Russland oder China verfolgt. Regionale Kooperationsformate, in die diese involviert sind bzw. die von diesen ausgingen, haben sich bisher als nicht sonderlich erfolgreich erwiesen. In der von Russland initiierten Eurasischen Wirtschaftsunion sind nur zwei zentralasiatische Staaten Mitglied und die Zusammenarbeit ist auf die wirtschaftliche Dimension beschränkt. An der Shanghai Cooperation Organisation (SCO) nehmen immerhin vier Staaten der Region teil; sie hat aber eher einen symbolischen Charakter. In Zentralasien verbreitet sich die Erkenntnis, dass bestimmte Herausforderungen per se nationalstaatsübergreifend sind und diesen deshalb effektiv nur regionsweit begegnet werden kann. Dazu zählen beispielsweise das eingeschränkte wirtschaftliche Entwicklungspotenzial der einzelnen Länder aufgrund der kleinen Binnenmärkte und des fehlenden direkten Meereszugangs, die Konflikte um den Zugang zu Wasser sowie eine nötige Abstimmung in

36 Leo Schwarzkopf: Isoliert und Interessengebiet verschiedener Großmächte, in: Deutschlandfunk, 13. Mai 2019.

37 Human Rights Watch: World Report 2019. Events of 2018, New York 2018, S. 638ff.

38 Germany Trade & Invest: Wirtschaftsausblick – Usbekistan (April 2019), 9. Mai 2019, abrufbar unter: <https://www.gtai.de/GTAI/Navigation/DE/Trade/Maerkte/Wirtschaftsklima/wirtschaftsausblick,t=wirtschaftsausblick--usbekistan-april-2019,did=2297546.html> (letzter Zugriff: 17.10.2019).

der Afghanistan-Politik.³⁹ Als ein Zeichen der sich intensivierenden regionalen Kooperation – oder zumindest als ein vorsichtiges Bekenntnis dazu – kann das erste rein regionale Treffen nach 2009 am 15. März 2018 in Astana gesehen werden. Es waren bis auf den turkmenischen alle Präsidenten anwesend. Turkmenistan schickte stattdessen seinen Parlamentspräsidenten. Ob das „regionale Tauwetter“ anhält oder sich gar intensivieren wird, ist unklar. Auf dem Treffen wurden zumindest keine konkreten Kooperationsthemen festgemacht.⁴⁰ Ein zweites regionales Gipfeltreffen dieser Art, das ursprünglich für März 2019 angesetzt war, hat bisher nicht stattgefunden, soll aber noch für das Jahr geplant sein.⁴¹

Der Weg zur neuen Zentralasienstrategie

Mit der ersten Strategie von 2007 wurde erstmals der zunehmenden politischen Bedeutung der Region Rechnung getragen, nachdem zuvor die Kooperation mit den TACIS-Programmen („Technical Assistance to the Commonwealth of Independent States“) in erster Linie der technischen Unterstützung durch die EU galt. Zu Beginn war mit TACIS das Interesse der EU an der Region hauptsächlich ein wirtschaftliches und galt dem Ziel, die gelenkten Wirtschaften der postsowjetischen Staaten zu Marktwirtschaften zu transformieren. Dieser ursprünglich enge thematische Fokus wurde jedoch mit Fortentwicklung von TACIS schrittweise durch die Einbeziehung anderer Politikbereiche erweitert. Die Zentralasienstrategie wurde 2007 unter deutscher Ratspräsidentschaft als Teil der sogenannten neuen Ostpolitik des damaligen deutschen Außenministers Frank-Walter Steinmeier erarbeitet und vom Europäischen Rat am 21./22. Juni 2007 in seinen Schlussfolgerungen angenommen.⁴² Deutschland wählte aus vielfältigen Gründen Zentralasien als einen regionalen Schwerpunkt für seine Ratspräsidentschaft: Durch die Osterweiterung 2004 bzw. 2007 rückte die Region näher an die EU. Es herrschte die Annahme vor, dass die parallel angestrebte Vertiefung der Zusammenarbeit mit den (östlichen) Ländern der Europäischen Nachbarschaftspolitik auch automatisch eine (weitere) Annäherung zwischen der EU und den „Nachbarn der Nachbarn“ in Zentralasien bewirken würde.⁴³ Darüber hinaus sah Deutschland die Möglichkeit, durch die Zusammenarbeit mit den energiereichen Staaten Zentralasiens die europäische Energieversorgung zu diversifizieren.⁴⁴ Nicht zuletzt wurde Zentralasien aufgrund seiner Nähe zu Afghanistan als strategisch wichtig für die Sicherheit des gesamten eurasischen Kontinents, insbesondere bezüglich der Abwehr extremistischer Aktivitäten und des Kampfes gegen den Terror, eingestuft.⁴⁵

Die Zentralasienstrategie sollte ursprünglich nur bis 2013 gelten.⁴⁶ Als der Rat der EU am 25. Juni 2012 den Fortschrittsbericht der Europäischen Kommission annahm, bestätig-

39 Sebastian Schiek: Zentralasiens neuer Regionalismus nimmt Fahrt auf, in: Stiftung Wissenschaft und Politik, 16. März 2018.

40 Radio Free Europe/Radio Liberty: Rare Central Asian Summit Signals Regional Thaw, 15. März 2018.

41 Zeeshan Aziz: Second Summit of Central Asian Leaders To Take Place Later In 2019 – Kazakh Deputy Minister, in: UrduPoint, 23. September 2019.

42 Europäischer Rat: Europäischer Rat (Brüssel). 21./22. Juni 2007. Schlussfolgerungen des Vorsitzes, Dok. 11177/07.

43 Auswärtiges Amt: Bilanz der deutschen EU-Ratspräsidentschaft, 27. Juni 2007.

44 Rat der Europäischen Union: Die EU und Zentralasien, 2007, S. 3, 12.

45 Sergej Wilhelm: Deutsche EU-Ratspräsidentschaft 2007: Osteuropa und Zentralasien als Schwerpunkte. Interview mit Gernot Erler, in: Deutsche Welle, 3. August 2006.

46 Böttger/Plottka: Auf dem Weg zu einer neuen EU-Zentralasienstrategie, 2017.

te er jedoch deren weitere Gültigkeit. Es seien Fortschritte bei der Umsetzung der Strategie erkennbar, an die man weiter anknüpfen wolle, indem man den bisherigen Kurs weiterverfolgt.⁴⁷ Auch Versuche, unter lettischer Ratspräsidentschaft 2015 eine neue Strategie zu erarbeiten, scheiterten. Stattdessen bestätigte der Rat der EU erneut die Gültigkeit des Dokuments und forderte die Europäische Kommission und den Europäischen Auswärtigen Dienst (EAD) lediglich dazu auf, seinen Schlussfolgerungen nachzukommen.⁴⁸ Mit dem Jahr 2017 verdeutlichte dann das zehnjährige Bestehen der ursprünglichen Strategie, dass es an der Zeit war, eine Nachfolgestrategie zu erarbeiten.⁴⁹

Vor diesem Hintergrund beauftragte der Rat der EU im Juni 2017 die Hohe Vertreterin zusammen mit der Europäischen Kommission, bis zum Ende des Jahres 2019 einen Entwurf für eine neue Zentralasienstrategie vorzulegen.⁵⁰ Konkret wurde Burian als EU-Sonderbeauftragter für Zentralasien mit der Ausarbeitung des Entwurfs betraut. Ausgangspunkt dafür war die Feststellung, dass die Strategie von 2007 zu paternalistisch angelegt war und die zentralasiatischen Partner nicht auf Augenhöhe miteinbezog. Zwar hatte es in Vorbereitung auf die deutsche Ratspräsidentschaft auch schon damals einen „Roadtrip“ des Auswärtigen Amtes durch alle zentralasiatischen Hauptstädte auf Botschafterebene gegeben, der Konsultationsprozess wurde von Burian zehn Jahre später jedoch deutlich größer angelegt.⁵¹ Neben den Regierungen der fünf zentralasiatischen Partnerstaaten wurden diesmal sowohl auf europäischer als auch auf zentralasiatischer Seite VertreterInnen der Zivilgesellschaft, der Wirtschaft und der Wissenschaft konsultiert. Auch die Tatsache, dass die neue Strategie nach ihrer Annahme durch den Rat der EU im Rahmen des 15. „EU-Central Asia Foreign Ministers’ Meeting“ am 7. Juli 2019 in Bishkek von den Außenministern aller fünf zentralasiatischen Staaten nochmals begrüßt wurde, unterstreicht den neuen Ansatz einer Politik auf Augenhöhe. Parallel zum Treffen der Außenminister fand sogleich das erste „EU-Central Asia Forum“ unter Einbeziehung der Zivilgesellschaft statt.⁵²

Die Erarbeitung und Verabschiedung der neuen Strategie vermieden zudem einen Fehler, der 2015 bei der Evaluierung der letzten Strategie geschehen war und sich wiederholt hätte, wenn sich die Kommission und die Hohe Vertreterin an den vom Rat der EU vorgegebenen Zeitplan gehalten hätten. Damals erfolgte die Evaluierung ein Jahr nach Beginn der Laufzeit des neuen mehrjährigen Finanzrahmens (2014-2020) und damit nach Beschluss der Verordnungen der für Zentralasien relevanten Finanzierungsinstrumente. Nach Verabschiedung der Umsetzungsmaßnahmen wurde anschließend deren strategische Ausrichtung überprüft. Hätte Burian wie geplant den Entwurf der neuen Strategie erst gegen Ende des Jahres 2019 vorgelegt, so wäre die strategische Festlegung der EU-Zentralasienpolitik im ersten Halbjahr 2020 kurz vor der Endphase der Verhandlungen über den neuen

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

48 Rat der Europäischen Union: Schlussfolgerungen, Juni 2015.

49 Rat der Europäischen Union: Schlussfolgerungen, Juni 2017.

50 Ebenda.

51 Susann Heinecke: EU-Central Asia Relations: New Opportunities for a Stronger Partnership? Interview with Peter Burian, Institut für Europäische Politik/Centre international de formation européenne: EUCACIS in Brief 9/2019, S. 5.

52 Europäischer Auswärtiger Dienst: 15th EU-Central Asia Foreign Ministers’ Meeting Bishkek, 7 July 2019 Joint Communiqué “The EU and Central Asia: Forging a Stronger Partnership Together”, 7. Juli 2019.

mehrjährigen Finanzrahmen (2021-2027) zu einem Zeitpunkt erfolgt, zu dem auch die neuen Finanzierungsinstrumente weitestgehend umrissen sein werden. Die neue Strategie war mit wenigen strittigen Ausnahmen jedoch bereits Anfang 2019 weitestgehend fertiggestellt und wurde bereits im Mai 2019 veröffentlicht und im Juni 2019 vom Rat der EU⁵³ bestätigt. Somit lag die strategische Ausrichtung bereits zwei Jahre vor Beschluss der Finanzierungsinstrumente der EU-Entwicklungszusammenarbeit fest, sodass diese in den Finanzverhandlungen berücksichtigt werden kann.

Der Bedarf einer neuen außenpolitischen Zentralasienstrategie der EU

Neben den zuvor beschriebenen Veränderungen in den fünf Staaten der Region haben drei weitere Entwicklungen Anlass zur Erarbeitung einer neuen Zentralasienstrategie gegeben: (1) die Neuausrichtung der europäischen Außenpolitik durch die Globale Strategie der EU;⁵⁴ (2) die veränderte geopolitische Situation, die auch Einfluss auf die Beziehungen der EU zu Zentralasien hat; und (3) Lehren aus der Umsetzung der bisherigen Zentralasienstrategie.

Die Neuausrichtung der europäischen Außenpolitik

Im Juni 2016 präsentierte die Hohe Vertreterin, Federica Mogherini, mit der Globalen Strategie der EU dem Europäischen Rat die zweite außen- und sicherheitspolitische Strategie der EU. Ziel ihrer Erarbeitung war es, die europäische Außenpolitik an eine seit 2003 veränderte Union und veränderte Welt⁵⁵ anzupassen – in dem Jahr war die letzte „Europäische Sicherheitsstrategie“⁵⁶ veröffentlicht worden. Im Vergleich der beiden Dokumente zeigt sich, dass die Globale Strategie der EU den Demokratisierungszielen weniger Bedeutung zumisst⁵⁷ und deutlicher als zuvor die Vertretung eigener Interessen in der Welt als Ziel europäischer Außenpolitik formuliert. Die außenpolitische Aufgabe, eine Balance zwischen dem Anspruch, eine normative Macht⁵⁸ zu sein, und der Durchsetzung eigener Interessen zu finden, verbirgt die Globale Strategie der EU hinter dem Begriff des „prinzipiengeleiteten Pragmatismus“.⁵⁹

Dieser Begriff erfasst genau das Dilemma, vor dem die EU-Zentralasienpolitik steht. Wie lassen sich die Durchsetzung von Menschenrechten und die Förderung von Demokratie und Rechtsstaatlichkeit in Ländern erreichen, die laut Freedom House zum Teil zu den

53 Rat der Europäischen Union: Council conclusions on the New EU Strategy on Central Asia, 17. Juni 2019, Dok. 10221/19.

54 Europäischer Auswärtiger Dienst: Shared Vision, Common Action: A Stronger Europe. A Global Strategy for the European Union's Foreign And Security Policy, Juni 2016.

55 Nathalie Tocci: The making of the EU Global Strategy, in: Contemporary Security Policy 3/2016, S. 461ff., hier S. 462.

56 Rat der Europäischen Union: Europäische Sicherheitsstrategie. Ein sicheres Europa in einer besseren Welt, Luxemburg 2009.

57 Sven Biscop: The EU Global Strategy: Realpolitik with European Characteristics, Konrad Adenauer Foundation/CEBRI: XIII Forte de Copacabana Conference. International Security. A European–South American Dialogue: Might and Right in World Politics 2016, S. 91.

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

59 Europäischer Auswärtiger Dienst: Shared Vision, Common Action, 2016, S. 8.

„worst of the worst“⁶⁰ zählen, ohne dass der Dialog abreißt und die Erreichung anderer Ziele erschwert wird? Sven Biscop begrüßt die neue Strategie als „return to Realpolitik“,⁶¹ die eben nicht liberale Werte aufgeben, sondern diese mit realistischen Mitteln zu erreichen suche. Wie diese Mittel konkret aussehen könnten, zeigt die Globale Strategie nicht auf.

Deren Definition blieb Aufgabe der weiteren Umsetzung,⁶² die in einem ersten Schritt u.a. durch die Überarbeitung regionaler außenpolitischer Strategien der EU erfolgte.⁶³ Neben einer praktischen Umsetzung des „prinzipiengeleiteten Pragmatismus“ stellte auch das zweite zentrale Prinzip der Globalen Strategie der EU der Resilienz die neue Zentralasienpolitik vor ein Dilemma. Angesichts der weiterhin von Afghanistan ausgehenden sicherheitspolitischen Risiken für dessen Nachbarstaaten im Norden ist „resilience of States and societies“⁶⁴ von zentraler Bedeutung für die Region. Allerdings kann „[i]ncreasing the resilience of a state against external threats [...] easily lead to increasing the resilience of a repressive regime“.⁶⁵ In Zentralasien zeigt sich dieses zweite Dilemma besonders in der Frage der Bekämpfung von islamischem Terrorismus,⁶⁶ wo sich dieser nicht immer trennscharf von der Unterdrückung legitimer politischer Opposition unterscheiden lässt. Entsprechend schwierig ist auch hier die Aufgabe, in der Regionalstrategie konkrete Instrumente zur Umsetzung dieses Prinzips aufzuzeigen.

Das veränderte geopolitische Umfeld

Die Veränderungen der internationalen Politik erfordern nicht nur die Anpassung der außenpolitischen Prioritäten der EU, sondern haben auch das geopolitische Umfeld verändert, in dem die (zukünftigen) Beziehungen der EU zu den Staaten Zentralasiens gestaltet werden. Dies bezieht sich einerseits auf die Beziehungen der fünf Staaten zu den in der Region aktiven externen Akteuren – neben der EU sind dies insbesondere Russland, China und in der Vergangenheit auch die USA. Andererseits beeinflussen aber auch die Beziehungen der EU zu diesen Akteuren deren Handlungsspielräume in Zentralasien.

Russland hat ein historisch bedingtes geopolitisches Interesse an der Region und bemüht sich, seinen Einflussbereich gegenüber dem Westen abzuschirmen. Von dessen nicht mehr nur politischem, sondern zunehmend auch wirtschaftlichem Interesse an der Region zeugt die Eurasische Wirtschaftsunion. Aktuell sind jedoch nur Kasachstan und Kirgisistan Mitgliedstaaten; die Beitrittsverhandlungen mit Tadschikistan dauern an.⁶⁷ Roy Allison argumentiert zudem mit Blick auf die Collective Security Treaty Organization (CSTO), zu deren Mitgliedern neben Russland auch Kasachstan, Kirgisistan und Tadschikistan⁶⁸ gehören, und die SCO, an der sich neben China und Russland Kasachstan, Kirgisistan, Tadschi-

60 Freedom House: Freedom in the World 2018: Democracy in Crisis, 16. Juni 2018, abrufbar unter: https://freedomhouse.org/sites/default/files/01042018_FINAL_PressRelease_FIW2018.pdf (letzter Zugriff: 12.11.2019).

61 Biscop: The EU Global Strategy, 2016, S. 92.

62 Nathalie Tocci: What Next After a Strategy?, in: Nathalie Tocci: Framing the EU Global Strategy. A Stronger Europe in a Fragile World, Wiesbaden 2017, S. 85ff.

63 Michael Reiterer: Die Globale Strategie der Europäischen Union – den Visionen Taten folgen lassen, in: *integration* 1/2017, S. 11ff.

64 Europäischer Auswärtiger Dienst: Shared Vision, Common Action, 2016, S. 4.

65 Biscop: The EU Global Strategy, 2016, S. 93.

66 Braun: Islamism in Tajikistan, 2018.

67 Böttger/Braun: Zentralasienpolitik, 2019.

68 Usbekistan ist nach zwei Austritten aus der CSTO derzeit kein Mitgliedstaat.

kistan und Usbekistan beteiligen, dass beide Organisationen den zentralasiatischen Staaten „protective integration“⁶⁹ offerieren. Die CSTO ebenso wie die SCO böten ihren Mitgliedern Regimestabilität und Legitimität und schirmten sie so gegen westliche Demokratisierungsbemühungen ab. Damit bildet Russland einen der Vektoren in der Außenpolitik der zentralasiatischen Staaten, den diese als Teil ihrer multivektoriellen Außenpolitik⁷⁰ mit ihren Beziehungen zur EU auszubalancieren suchen. Darin besteht weiterhin das zentrale außenpolitische Kapital der EU in Zentralasien, das sie zu einem relevanten Akteur in der Region macht.

Seitdem die Beziehungen zwischen Russland und der EU infolge der russischen Okkupation der Krim 2014 und des Krieges in der Ostukraine auf einen Tiefpunkt gesunken sind,⁷¹ schränkt dieser Konflikt die Handlungsfähigkeit der EU auch in Zentralasien ein. Einerseits wird das europäische Engagement in Zentralasien von russischer Seite als Eingriff in die eigene Einflussphäre nochmals misstrauischer betrachtet als zuvor. Andererseits spaltet die Frage nach dem Umgang mit Russland die EntscheidungsträgerInnen in Europa und ganz besonders in Deutschland. Während die einen in der wirtschaftlichen Annäherung zwischen Europa und Eurasien eine Chance auf Entspannung des politischen Konflikts sehen,⁷² wird von anderer Seite jegliche Annäherung aus Angst, diese könne von russischer Seite als Anerkennung des Status quo in der Ukraine gedeutet werden, abgelehnt. Die neue Zentralasienpolitik der EU muss den fünf Staaten weiterhin ein Angebot für deren multivektorielle Außenpolitik machen – andernfalls schwindet der europäische Einfluss in der Region rasant – und zugleich eine Lösung für Russland zwischen Konfrontation und Appeasement finden.

Vor allem *China* engagiert sich im Zuge der BRI⁷³ in den vergangenen Jahren verstärkt in Zentralasien. Mit dem Programm unterstützt das Land Infrastrukturprojekte für eine neue Seidenstraße zu Land und zu Wasser zwischen China und Europa. Neben den Zielen, die wirtschaftliche Entwicklung in China durch die Erschließung neuer Märkte zu stabilisieren und neue Energiequellen zu sichern,⁷⁴ hat die BRI auch eine sicherheitspolitische Komponente.⁷⁵ Durch die Vergabe von Krediten für Infrastrukturprojekte werden politische Abhängigkeiten gegenüber der chinesischen Regierung geschaffen.⁷⁶ Dadurch hat die BRI aus europäischer Sicht eine deutliche Ambivalenz.

Einerseits teilen China und Europa angesichts der protektionistischen Politik der US-Administration unter Donald Trump ein gemeinsames Interesse am Erhalt des globalen

69 Roy Allison: Protective Integration and Security Policy Coordination: Comparing the SCO and CSTO, in: The Chinese Journal of International Politics 3/2018, S. 297ff.

70 Cristian Nitoiu: The Influence of External Actors on Foreign Policy in the Post-Soviet Space, in: Europe-Asia Studies 5/2018, S. 685ff.

71 Katrin Böttger: Die Europäische Union und Russland, in: Werner Weidenfeld/Wolfgang Wessels (Hrsg.): Jahrbuch der Europäischen Integration 2015, Baden-Baden 2015, S. 340ff.

72 Alexandra Dienes: Why the European Union Should Talk with the Eurasian Economic Union, Friedrich-Ebert-Stiftung: /Perspective April 2018.

73 Steven Brakman/Peter Frankopan/Harry Garretsen/Charles Van Marrewijk: The New Silk Roads: an introduction to China's Belt and Road Initiative, in: Cambridge Journal of Regions, Economy and Society 1/2019, S. 3ff.

74 Dies zeigt sich besonders deutlich an den chinesischen Investitionen in Turkmenistan. Vgl. Luca Anceschi: Die finale Krise des turkmenischen Rentierstaats, in: Zentralasien-Analysen 126/2018, S. 2f.

75 Theresa Fallon: The New Silk Road: Xi Jinping's Grand Strategy for Eurasia, in: American Foreign Policy Interests 3/2015, S. 140ff.

76 Yvonne Braun: Zentralasienpolitik, in: Werner Weidenfeld/Wolfgang Wessels (Hrsg.): Jahrbuch der Europäischen Integration 2019, im Erscheinen.

Freihandels. Konkret haben beide Seiten ein Interesse daran, den eurasischen Handel durch die neue Seidenstraße zu vereinfachen.⁷⁷ So überwiegt unter deutschen und anderen europäischen Unternehmen (noch) positive Aufgeschlossenheit gegenüber den Investitionsmöglichkeiten durch die BRI.⁷⁸ Besonders große Hoffnungen liegen dabei auf dem Ausbau der Schieneninfrastruktur.⁷⁹

Andererseits schafft die BRI durch Investitionsprojekte in EU-Mitglied- und Kandidatenstaaten auch in Europa politische Abhängigkeiten.⁸⁰ In Zentralasien stellt sich die Frage nach der Konkurrenz zwischen China und der EU um politischen Einfluss in der Region auf zwei Ebenen. In finanzieller Hinsicht ist eindeutig, dass Europa nicht mit China und dem finanziellen Volumen der BRI konkurrieren kann. Entsprechend hebt die EU in ihrer 2018 veröffentlichten Antwort auf die BRI, der EU-Asien-Konnektivitätsstrategie,⁸¹ hervor, dass der europäische Ansatz komplementär sei. Die EU wolle sich vor allem auf das Thema der Nachhaltigkeit konzentrieren und verfolge einen regelbasierten Ansatz. Ob jedoch die Arbeitsteilung zwischen China (Investitionen) und der EU (Export von Regeln bzw. Standards) wirklich komplementär ist, ist mehr als fraglich. Die chinesischen Infrastrukturprojekte sind letztlich in Beton gegossene Standards. Auch wenn die EU in Form von technischer Unterstützung, bzw. im Bereich der Zollabfertigung, wirklich einen komplementären Beitrag zur BRI leisten kann, der auch im chinesischen Sinne ist, so gibt es in der Gesamtschau dennoch einen Wettlauf um den Export der jeweils eigenen Normen und Standards nach Zentralasien. Die EU-Asien-Konnektivitätsstrategie ist hier noch keine ausreichende Antwort; die neue Zentralasienpolitik der EU muss klar definieren, welche Prioritäten sie setzt und welche Angebote an die zentralasiatischen Staaten gemacht werden sollen.

Die USA haben ganz im Gegensatz zu Russland und China in den letzten Jahren ihr Engagement in der Region reduziert. Hatte die frühere US-Administration unter der damaligen Außenministerin Hillary Clinton 2011 noch die „US Silk Road initiative“ initiiert und versucht, den US-amerikanischen Einfluss in der Region zu stärken, blieben die Pläne der neuen Administration unter Trump lange unklar.⁸² Mit dem Rückzug der US-Truppen aus Afghanistan seit 2014 ging das US-amerikanische Interesse an der Region bereits unter der Obama-Administration zurück.⁸³ 2016 sanken die Ausgaben für Entwicklungshilfe für

77 Xin Wen/Hoi-Lam Ma/Tsan-Ming Choi/Jiuh-Biing Sheu: Impacts of the Belt and Road Initiative on the China-Europe trading route selections, in: *Transportation Research Part E: Logistics and Transportation Review* 3/2019, S. 581ff.

78 Florian Gehm: Blanke Naivität macht Deutschland für China zur leichten Beute, in: *Welt*, 30. März 2019.

79 Jacopo Maria Pepe: *Beyond Energy*, Wiesbaden 2018; Bisher profitiert Zentralasien jedoch kaum von den Zügen, die die Region meist ohne Halt passieren. Vgl. Richard Pomfret: Der Festlandhandel zwischen China und der EU. Welche Möglichkeiten ergeben sich für Zentralasien?, in: *Zentralasien-Analysen* 137/2019, S. 2ff.

80 Mercator Institute for China Studies: Theresa Fallon über Chinas neue Seidenstraße: „Die EU muss vorsichtig sein“, 2. Oktober 2019, abrufbar unter: <https://www.merics.org/de/podcast/theresa-fallon-ueber-chinas-neue-seidenstrasse-die-eu-muss-vorsichtig-sein> (letzter Zugriff: 12.11.2019).

81 Europäische Kommission/Hohe Vertreterin der Union für Außen- und Sicherheitspolitik: Gemeinsame Mitteilung an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss, den Ausschuss der Regionen und die Europäische Investitionsbank. Förderung der Konnektivität zwischen Europa und Asien – Elemente einer EU-Strategie, JOIN(2018) 31 final.

82 Anna Gusarova: The USA and Central Asia: what will be the policy of D. Trump's administration?, in: *Central Asian Bureau for Analytical Reporting (CABAR)*, 10. Januar 2017; Catherine Putz: Will the US Ever Get a New Central Asia Policy? Probably not. American interests in the region remain fundamentally tied to interests outside the region, in: *The Diplomat*, 3. Mai 2017.

83 Yvonne Braun: Zentralasien und der Südkaukasus auf der regionalen und internationalen Bühne – Chancen und Herausforderungen, in: *integration* 3/2019, S. 226ff.

Zentralasien.⁸⁴ Deren nochmals deutliche Reduzierung unter der Nachfolgeadministration war dann ein deutliches Signal der Prioritätenverlagerung. Unter der Trump-Administration wurden die bisherigen US-amerikanischen Initiativen nicht weiter ernsthaft verfolgt.⁸⁵ Die USA engagieren sich eher auf diplomatischer Ebene mit kleineren Formaten wie dem C5+1-Format,⁸⁶ einer Dialog- und Kooperationsplattform zwischen den fünf postsowjetischen Staaten und den USA. Auch gab es eine Reihe von Treffen zwischen Trump und seinen zentralasiatischen Kollegen.⁸⁷ Ob diesen jedoch eine Strategie zugrunde liegt, bleibt unklar. Mit Blick auf die europäische Afghanistan-Politik, die aufgrund der direkten Nachbarschaft des Landes zur Region von großer Bedeutung für die EU-Zentralasienpolitik ist, stellt die Zurückhaltung der USA⁸⁸ die EU vor Schwierigkeiten. Gleichzeitig steigert die schwindende Präsenz der USA in Zentralasien den Einfluss der EU, da sie als Partner für eine multivektorielle Außenpolitik unverzichtbarer wird. Die zentralasiatischen Staaten können den Einfluss Chinas und Russlands nicht mehr durch eine Anbindung an die USA kompensieren. Im Westen steht nur noch Europa als großer Partner zur Verfügung, der deutliches Interesse an der Region zeigt.

Die Defizite der ersten Zentralasienstrategie

Bereits die 2015 unter lettischer Ratspräsidentschaft⁸⁹ durchgeführte Überprüfung der Strategie von 2007 offenbarte erheblichen Änderungsbedarf. Die entsprechenden Anpassungen sollten damals jedoch im Rahmen der Umsetzungen erfolgen und führten nicht zu einer neuen Strategie,⁹⁰ sodass neue inhaltliche Impulse weitestgehend ausblieben.⁹¹ *Fehlende Prioritätensetzung, die Notwendigkeit einer differenzierten Politik* gegenüber den fünf Staaten und die richtige *Balance zwischen einer werte- und einer interessengeleiteten Außenpolitik* wurden damals als drei zentrale Probleme der EU-Zentralasienpolitik identifiziert:

Mit ihren sieben thematischen Bereichen⁹² deckt die 2007er Strategie ein sehr breites Spektrum an Themen von Demokratisierung bis Energieversorgungssicherheit ab, die angesichts der für die EU-Zentralasienpolitik bereitgestellten finanziellen Mittel nicht alle effektiv bearbeitet werden können. So hatte auch der Europäische Rechnungshof 2014 kritisiert, dass die Zielsetzungen der EU-Entwicklungshilfe für Zentralasien zu breit formuliert

84 Anna Gussarova/Māris Andžāns: No. 3. Political and security relations. Mapping strategies of Russia, USA and China towards Central Asia, SEEnCA: Policy Paper September 2018, S. 11.

85 Robert Delaney: Lessons for China in failed US Silk Road initiative, in: South China Morning Post, 8. Mai 2017.

86 U.S. Department of State: C5+1 Fact Sheet, 22. September 2017, abrufbar unter: <https://www.state.gov/c51-fact-sheet/> (letzter Zugriff: 12.11.2019).

87 Z.B. Radio Free Europe/Radio Liberty: Uzbekistan's Mirziyoev Meets Trump In 'Historic' White House Visit, 16. Mai 2018.

88 Sudha Ramachandran: Afghanistan Headed for a New Spiral of Violence as U.S. Cancels Talks with the Taliban, in: The Central Asia-Caucasus Analyst, 14. Oktober 2019.

89 Igors Apokins: Reviewing the EU Strategy for Central Asia: Results and Future Prospects, in: L'Europe en Formation 1/2015, S. 10ff.

90 Rat der Europäischen Union: Schlussfolgerungen, Juni 2015.

91 Böttger/Plottka: Auf dem Weg zu einer neuen EU-Zentralasienstrategie, 2017.

92 Menschenrechte, gute Regierungsführung und Demokratisierung; Jugend und Bildung; Wirtschaft, Handel und Investitionen; Energie- und Verkehrsverbindungen; Umweltschutz, Nachhaltigkeit und Wassermanagement; Sicherheit und Bekämpfung gemeinsamer Bedrohungen; Interkultureller Dialog. Vgl. Europäischer Rat: Schlussfolgerungen, Juni 2007.

seien und dass keine klare Prioritätensetzung erfolge.⁹³ In den von der lettischen Ratspräsidentschaft organisierten Diskussionen zwischen ExpertInnen sowie EntscheidungsträgerInnen der europäischen und der nationalen Ebene herrschte deshalb Konsens, dass eine stärkere Fokussierung und Reduzierung der Prioritäten notwendig sind, um die Effektivität der EU-Zentralasienpolitik zu steigern. Es wurden auch Themen identifiziert, die aufgrund ihrer herausragenden Bedeutung auch in einer neuen Strategie Priorität haben sollten. Da aber kein Konsens darüber erzielt wurde, welche Themen gestrichen werden sollten, blieb diese Aufgabe für die Erarbeitung einer neuen Strategie erhalten.

Im Anschluss an die Diskussionen während der Überprüfung der Europäischen Nachbarschaftspolitik⁹⁴ im selben Jahr⁹⁵ wurde als zweites zentrales Thema diskutiert, inwieweit Zentralasien als eine Region behandelt und mit einer einheitlichen Politik adressiert werden sollte. Angesichts des „failure of regionalism in Central Asia“⁹⁶ stellte sich die Frage, ob eine neue Strategie einen stärkeren Fokus auf bilaterale Kooperationsansätze mit den einzelnen zentralasiatischen Staaten legen sollte. Bestärkt wurde diese Sicht durch die Tatsache, dass Kasachstan und Turkmenistan als „upper middle income countries“ im Rahmen der bilateralen Entwicklungshilfe der EU nicht mehr förderfähig sind und nur noch im Rahmen regionaler Programme Unterstützung erhalten.⁹⁷ Mit Blick auf ebendiese Regionalprogramme hatte der Europäische Rechnungshof zuvor festgestellt, dass es sich de facto um „Mehrländerprogramme“ ohne eine wirklich regionale Dimension handelt.⁹⁸ Sind die Unterschiede zwischen den fünf Staaten zu groß, um Gegenstand einer einheitlichen Politik zu sein? In welchen Bereichen ist die Förderung regionaler Kooperation sinnvoll, um grenzüberschreitende Probleme zu lösen? Die Beantwortung dieser Fragen in „Anbetracht der zunehmenden Differenzierung in der Region“⁹⁹ delegierte der Rat der EU am Ende des Überprüfungsprozesses 2015 an die Kommission und den EAD, ohne eine Festlegung auf strategischer Ebene zu treffen.

Allerdings änderte sich infolge der zuvor beschriebenen neuen Außenpolitik des usbekischen Präsidenten die „Brüsseler“ Einschätzung des Potenzials für regionale Kooperation in Zentralasien grundlegend. Bereits anlässlich der Feierlichkeiten zum zehnjährigen Jubiläum der Zentralasienstrategie im Jahr 2017 hoben fast alle RednerInnen die Bedeutung regionaler Ansätze hervor. Auch wenn die Förderung regionaler Kooperation in Zentralasien fraglos eine der Prioritäten europäischer Politik sein sollte, ist weiterhin unklar, ob die inzwischen intensivierten Beziehungen zwischen den Staaten in der Region bereits konkrete Lösungen für grenzüberschreitende Probleme beitragen. Entsprechend sollte die neue Strategie die 2015 aufgeworfenen Fragen zur Differenzierung und Regionalisierung trotz der veränderten politischen Situation klären.

93 Die größten Defizite wurden jedoch in der Umsetzung der EU-Politik identifiziert. Vgl. Europäischer Rechnungshof: EU-Entwicklungshilfe für Zentralasien, Sonderbericht 13/2013.

94 Europäische Kommission/Hohe Vertreterin der Union für Außen- und Sicherheitspolitik: Gemeinsame Mitteilung an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen. Überprüfung der Europäischen Nachbarschaftspolitik, JOIN(2015) 50 final.

95 Steven Blockmans: The 2015 ENP Review: A policy in suspended animation, in: CEPS Commentary, 1. Dezember 2015, S. 4.

96 Sebastian Krapohl/Alexandra Vasileva-Dienes: The region that isn't: China, Russia and the failure of regional integration in Central Asia, in: Asia Europe Journal, 27. Mai 2018, S. 1ff., hier S. 1.

97 Böttger/Plottka: Auf dem Weg zu einer neuen EU-Zentralasienstrategie, 2017, S. 5.

98 Europäischer Rechnungshof: Sonderbericht, 2013, S. 7.

99 Rat der Europäischen Union: Schlussfolgerungen, Juni 2015, S. 8.

Angesichts der mageren Reformbilanzen aller fünf zentralasiatischen Staaten im Bereich „Menschenrechte, gute Regierungsführung und Demokratisierung“ war dieses Thema Gegenstand kontroverser Debatten während der Überprüfung 2015. Darin spiegelte sich bereits das im Begriff des „prinzipiengeleiteten Pragmatismus“¹⁰⁰ der Globalen Strategie der EU enthaltene Spannungsverhältnis zwischen einer interessen- und einer wertegeleiteten europäischen Außenpolitik wider. Auch wenn die Durchsetzung von Menschenrechten und guter Regierungsführung sowie die Förderung von Demokratie als Ziele europäischer Außenpolitik nicht grundsätzlich infrage gestellt wurden, wurde dennoch deren Priorität innerhalb der EU-Zentralasienpolitik kritisch diskutiert. Es wurde argumentiert, dass der Einsatz von Ressourcen für die Erreichung dieser Ziele angesichts des geringen Transformationswillens in der Region nicht effektiv sein könne. Mit Blick auf die außenpolitischen Angebote Chinas und Russlands wurde eine zu starke Betonung der europäischen Werte in der Außenpolitik gegenüber autokratischen Staaten gar als Hindernis für die Erreichung anderer Zielsetzungen gesehen. Demgegenüber wurde aber auch für eine stärkere Konditionalität, also eine intensivere Verschränkung der Verbreitung europäischer Werte mit anderen außenpolitischen Zielen und der finanziellen Förderung geworben. Die richtige Balance zwischen den beiden Positionen zu finden, ist ein drittes „Überbleibsel“ der Überprüfung und wurde wie bereits erörtert auch in der Globalen Strategie der EU nicht erreicht.

Eine Bewertung der neuen Zentralasienstrategie

Vor dem Hintergrund des zuvor diskutierten Bedarfs einer neuen Zentralasienstrategie ergibt sich ein Katalog von vier Aufgaben, die den Erwartungshorizont für die neue Strategie umreißen:

1. Fokussierung auf eine reduzierte Anzahl von Prioritäten;
2. Definition einer Balance zwischen werte- und interessengeleiteter Außenpolitik;
3. Aufteilung der Themen auf bilaterale und regionale Ansätze;
4. Festlegung eines Rahmens für den Umgang mit China und Russland.

Diese Aufgaben dienen im Folgenden als Maßstab für die Bewertung des neuen Strategiepapiers.

Fehlende Fokussierung als Chance

Auf den ersten Blick scheint die neue Strategie dem Ziel, die Anzahl der Prioritäten zu reduzieren, gerecht geworden zu sein. Das Papier ist entlang von drei Prioritäten (Resilienz, Wachstum und bessere Zusammenarbeit) und einer Querschnittspriorität (regionale Kooperation) strukturiert. Dabei handelt es sich allerdings eher um einen redaktionellen Trick als um eine klare Prioritätensetzung. Mit Ausnahme des Ziels, Wachstum zu fördern, wird dies bereits an den verwendeten „catch all“-Begriffen deutlich. Resilienz, bessere Zusammenarbeit und regionale Kooperation lassen sich auf eine Vielzahl von Themen anwenden. Dies geschieht dann auch in den entsprechenden Kapiteln der Strategie, in denen alle Prioritäten der 2007er Strategie aufgelistet und sogar noch weitere Politikbereiche ergänzt werden.

¹⁰⁰ Europäischer Auswärtiger Dienst: Shared Vision, Common Action, 2016, S. 8.

Damit macht die neue Strategie keine Vorgaben, auf welche Bereiche die EU ihre Zentralasienpolitik fokussieren soll, um deren Effektivität und „impact“ zu erhöhen. Diese Aufgabe wird an die Europäische Kommission und den EAD delegiert, wenn der Rat der EU in seinen Schlussfolgerungen „the importance of purposeful and target-oriented implementation of the new EU Strategy on Central Asia“¹⁰¹ unterstreicht. Diese müssen auf der Ebene der Programmierung und Umsetzung der EU-Instrumente im Rahmen der breiten Vorgaben der Strategie klare Prioritäten definieren.

Andererseits macht die fehlende Prioritätensetzung auf der strategischen Ebene die EU-Politik sehr flexibel und gibt der Europäischen Kommission und dem EAD weiten Handlungsspielraum. Die Prioritätensetzung auf Ebene der Programmierung kann leichter an sich ändernde politische Rahmenbedingungen angepasst werden. Die Wahrscheinlichkeit, dass in den kommenden Jahren ein Bereich für die Zentralasienpolitik an Bedeutung gewinnt, der nicht in der neuen Strategie genannt wird, ist nahezu ausgeschlossen.

Dieses extrem breite Themenspektrum ist das Resultat des inklusiven Ansatzes, den der EU-Sonderbeauftragte für Zentralasien bei der Erarbeitung der Strategie verfolgte. Durch die umfassenden Konsultationen hat sich die Liste potenziell wichtiger Themen verlängert. Eine „schlanke“ Strategie mit klarer Prioritätensetzung hätte dagegen zu Frustrationen unter den StakeholderInnen geführt. Die überwiegend positive Resonanz¹⁰² auf die Gemeinsame Mitteilung von Europäischer Kommission und Hoher Vertreterin zeigt, dass diese Frustration weitestgehend vermieden und eine gute Basis für die Stärkung des „ownership“ auf europäischer wie zentralasiatischer Seite geschaffen wurde. Dieses „ownership“ für die Umsetzung der Strategie zu erhalten, ist gerade mit Blick auf die laufende Erarbeitung der neuen Finanzierungsinstrumente mit Relevanz für die EU-Zentralasien-Beziehungen sowie deren anschließende Programmierung die zentrale Herausforderung.

Der Unionsgesetzgeber muss ausreichend finanzielle Mittel für Zentralasien zur Verfügung stellen, damit die Europäische Kommission anschließend bei der Programmierung eine sinnvolle Balance zwischen einem fokussierten Einsatz der EU-Mittel und dem Erhalt des „ownership“ der StakeholderInnen finden kann. Je stärker die Fokussierung auf spezifische Prioritäten, desto größer ist die Chance, den „impact“ der europäischen Politik zu steigern. Desto höher ist aber auch das Risiko, dass sich einige StakeholderInnen, deren Themen nicht zu den Prioritäten gehören, enttäuscht abwenden und das Moment der neuen Strategie verloren geht.

Kein prinzipiengeleiteter Pragmatismus

Auch mit Blick auf die Ausformulierung, wie ein „prinzipiengeleiteter Pragmatismus“ in der europäischen Zentralasienpolitik aussehen könnte, erfüllt die neue Strategie nicht die in sie gesetzten Erwartungen. Zwar werden vier konkrete Interessen der EU in Zentralasien benannt: „Sicherheit in der Region“, „Resilienz von Zentralasien sowie der einzelnen Staaten und Gesellschaften“, „Umbau der zentralasiatischen Volkswirtschaften“ und „funktionalisierende Handelskorridore zwischen Europa und Asien“.¹⁰³ Auch bleiben Demokratieför-

101 Rat der Europäischen Union: Council conclusions, Juni 2019, S. 2.

102 Heinecke: EU-Central Asia Relations, 2019.

103 Europäische Kommission/Hohe Vertreterin der Union für Außen- und Sicherheitspolitik: Die EU und Zentralasien, 2019, S. 1, 3, 10, 13.

derung, Menschenrechte und Rechtsstaatlichkeit Prioritäten europäischer Zentralasienpolitik. Der Rat der EU hat in seinen Schlussfolgerungen sogar noch deren Bedeutung hervorgehoben und gefordert: Dieses Thema „must remain at the core of EU-Central Asia relations“.¹⁰⁴

Wie sich allerdings die strategischen Interessen der EU und die Vertretung der in Art. 3 Abs. 5 des Vertrags über die Europäische Union genannten Werte in den EU-Außenbeziehungen zueinander verhalten, lassen sowohl die Gemeinsame Mitteilung als auch die Schlussfolgerungen des Rates der EU offen. Ebenso finden sich in keinem der beiden Dokumente Überlegungen, wie angesichts der bisher weniger als moderaten Fortschritte in Zentralasien die Förderung von Demokratie, Menschenrechten und Rechtsstaatlichkeit in Zukunft effektiver gestaltet werden könnte. Das Prinzip der Konditionalität wird nicht einmal erwähnt.

Dabei ist der aktuelle Handlungsbedarf in Zentralasien in diesem Bereich besonders groß. So gilt es, die Politik der vorsichtigen Liberalisierung unter Mirsijojew zu unterstützen. Wenn sein „neuer Autoritarismus“¹⁰⁵ zum Erfolg für Usbekistan wird, besteht die Chance, dass sich die Präsidenten Tadschikistans und Turkmenistans an seinem Kurs orientieren. Die tadschikischen Tendenzen in Richtung auf ein totalitäres Regime¹⁰⁶ geben ebenso Anlass zum Handeln. Angesichts der wirtschaftlichen Lage des Landes könnte mithilfe von Konditionalität und verstärkten wirtschaftlichen Kooperationsangeboten ein weiteres „Abrutschen“ des Landes gestoppt werden. Allerdings muss bei solchen Versuchen, zivile Macht¹⁰⁷ auszuüben, bedacht werden, dass dies Tadschikistan weiter in die Arme Russlands treiben könnte, mit dem es in letzter Zeit bereits die sicherheitspolitische Zusammenarbeit intensiviert hat.¹⁰⁸ Auch in Kasachstan steht die Frage nach politischer Teilhabe und Bürgerrechten seit den Protesten gegen den neuen Präsidenten Tokajew und deren Unterbindung hoch auf der politischen Agenda.¹⁰⁹ Jenseits der aktuellen politischen Entwicklung bietet sich im Falle Kirgisistans als einzigem „partly free“ Land mit funktionierenden Regierungswechseln in der Region die Förderung der parlamentarischen Demokratie als thematische Priorität der bilateralen Kooperation an.

Zarte Ansätze regionaler Kooperation lösen neo-funktionalistischen Reflex aus

Der vom usbekischen Präsidenten eingeleitete Wandel in den Beziehungen der fünf zentralasiatischen Staaten untereinander scheint in „Brüssel“ einen neo-funktionalistischen Reflex ausgelöst zu haben. Wurde noch vor vier Jahren die Notwendigkeit zur Differenzie-

104 Rat der Europäischen Union: Council conclusions, Juni 2019, S. 4.

105 Sebastian Schiek: Usbekistan wagt sich an ein Update. Präsident Mirziyoyev plant den Übergang zu einem „neuen“ Autoritarismus, Stiftung Wissenschaft und Politik: SWP-Aktuell 68/2017.

106 Andrea Schmitz: Tadschikistan auf dem Weg in den Totalitarismus, Stiftung Wissenschaft und Politik: SWP-Aktuell 6/2019.

107 Hanns W. Maull: Germany and Japan: The New Civilian Powers, in: Foreign Affairs 5/1990, S. 91ff.

108 Warsaw Institute: Russia Monitor: Russia's Siloviki Head to Tajikistan, Moscow's Important Ally, 28. Mai 2019, abrufbar unter: <https://warsawinstitute.org/russias-siloviki-head-tajikistan-moscows-important-ally/> (letzter Zugriff: 12.11.2019).

109 Eurasianet: Kazakhstan believes in protests, sort of. 43 percent believe that rallies can be a force for positive change, 4. Oktober 2019.

rung der europäischen Zentralasienpolitik gepredigt, so wurde die Förderung der regionalen Kooperation in der neuen Strategie zur Querschnittspriorität.¹¹⁰

Dabei sind sowohl die Entwicklungen in der Region als auch die Bereitschaft der EU, diese zu unterstützen, uneingeschränkt zu begrüßen. Allerdings hat die neue Zentralasienstrategie sehr hohe Erwartungen an diese Kooperation zwischen den fünf Staaten: „Die regionale Zusammenarbeit sollte es den zentralasiatischen Staaten ermöglichen, ihre gegenseitige Abhängigkeit besser zu bewältigen, ihre Schwachstellen und gemeinsamen Anliegen anzugehen, ihr wirtschaftliches Wachstumspotenzial zu erschließen, ihren Einfluss auf internationale Angelegenheiten zu erhöhen [...]“.¹¹¹ Die Strategie geht sogar noch einen Schritt weiter, wenn sie sogleich die fallweise Erweiterung des Kooperationsrahmens um Afghanistan oder die Nachbarstaaten im Südkaukasus vorschlägt.¹¹²

Angesichts der gescheiterten Regionalisierung¹¹³ und der politischen „Eiszeit“, die lange zwischen den fünf Staaten herrschte, besteht die Gefahr, dass die sich nun langsam entwickelnde Kooperation schnell überfrachtet wird. Es ist fraglich, ob die grenzüberschreitende Zusammenarbeit so schnell konkrete politische Ergebnisse zeitigen wird. Die Erwartung, mittels der Kooperation schwierige grenzüberschreitende Herausforderungen lösen zu können, könnte schnell zu Enttäuschungen führen. Der Fokus europäischer Politik zur Stärkung der regionalen Kooperation in Zentralasien sollte deshalb in den kommenden Jahren auf vertrauensbildenden Maßnahmen zwischen den fünf Regierungen liegen. Der Rat der EU unterstreicht in seinen Schlussfolgerungen ganz zu Recht einen Punkt aus der neuen Strategie: „[I]t is for the countries of Central Asia to determine the best structures and mechanisms to promote dialogue and cooperation in the region *at their own pace*“.¹¹⁴

Unabhängig von dieser Priorität gibt es allerdings eine Reihe von anstehenden Herausforderungen wie den Aufbau eines „Zentralasiatischen Hochschulraums“, Grenz- und Zollkontrollen, den Afghanistankonflikt, den grenzüberschreitend abgestimmten Ausbau von Transportinfrastrukturen, die Beilegung von Konflikten über die Nutzung von Wasserressourcen sowie umweltpolitische Themen, die sich allein mit regionalen Ansätzen effektiv bearbeiten lassen. Aber auch wenn diese Themen durch Dialoge im Format „C5+EU“ oder die regionale Komponente der EU-Finanzierungsinstrumente bearbeitet werden, sollte der Fokus primär auf der Bildung von Vertrauen liegen, hinter dem gegebenenfalls auch die schnelle Lösung konkreter Probleme zurückstehen muss.

Daneben gibt es Themen, die besser für bilaterale Ansätze geeignet sind, weil hier den Spezifika der einzelnen Staaten Rechnung getragen werden muss (siehe Tabelle 2). Hierzu gehört, wie im vorhergehenden Abschnitt dargelegt, u.a. der Bereich Demokratie, Menschenrechte und Rechtsstaatlichkeit, in dem sich in den fünf Staaten sehr unterschiedliche Entwicklungstendenzen zeigen. Auch im Bereich der Wirtschaftspolitik sind die Ausgangslagen der fünf Staaten sehr unterschiedlich (siehe Tabelle 1). In Kasachstan sollte der Fokus auf wirtschaftspolitischen Reformen in Richtung einer vollständig funktionierenden Marktwirtschaft liegen, die langfristig auch ohne das Einkommen aus dem Primärsektor

110 Europäische Kommission/Hohe Vertreterin der Union für Außen- und Sicherheitspolitik: Die EU und Zentralasien, 2019, S. 3.

111 Ebenda, S. 3.

112 Ebenda.

113 Krapohl/Vasileva-Dienes: The region that isn't, 2018, S. 1.

114 Eigene Hervorhebung. Vgl. Rat der Europäischen Union: Council conclusions, Juni 2019, S. 3.

Wirtschaftswachstum generieren kann. In Kirgisistan und Tadschikistan sollte die Schaffung von Arbeitsplätzen im Zentrum europäischer Unterstützung stehen, um so die soziale Lage der Bevölkerung zu verbessern. In Turkmenistan sollten Anreize gesetzt werden, um das Regime zu ersten wirtschaftspolitischen Reformen zu bewegen. Allerdings ist fraglich, wie erfolgversprechend eine solche Politik sein wird. In Usbekistan geht es dagegen darum, die wirtschaftspolitische Öffnung weiter zu unterstützen, damit die Politik der Liberalisierung auch ökonomischen Erfolg hat und damit auf einer solideren Basis steht.

Neben dem nur in einem regionalen Ansatz zu erreichenden Ziel der Schaffung eines „Zentralasiatischen Hochschulraums“ sind auch die wissenschafts- und hochschulpolitischen Bedarfe sehr unterschiedlich. Während Kirgisistan und Tadschikistan die notwendigen finanziellen Ressourcen fehlen, um nachhaltige Reformen in diesem Bereich umzusetzen, ist in Usbekistan und Turkmenistan der politische Wille entscheidend. In Usbekistan gilt es auch in diesem Bereich, den Weg der vorsichtigen Liberalisierung weiter zu fördern, während in Turkmenistan dieser politische Wille bisher fehlt. Kasachstan verfügt sowohl über die notwendigen finanziellen Ressourcen als auch über den politischen Willen, das eigene Wissenschafts- und Hochschulsystem zu internationalisieren. Hier sollte der Fokus auf ein Nachsteuern der bisherigen Reformen mit Blick auf eine größere Nachhaltigkeit gelegt werden. Die gegenwärtige Internationalisierungspolitik fördert eher den „brain drain“, statt durch die Verbesserung der akademischen Ausbildung in Kasachstan den eigenen Forschungs- und Hochschulstandort nachhaltig zu stärken.¹¹⁵

Tabelle 2: Vorschläge für bilaterale Prioritäten der EU-Zentralasienpolitik

Kasachstan	Kirgisistan	Tadschikistan	Turkmenistan	Usbekistan
<ul style="list-style-type: none">• Bürgerbeteiligung• Wirtschaftspolitische Reformen• Reform des Hochschulsystems	<ul style="list-style-type: none">• Demokratieförderung• Schaffung von Arbeitsplätzen• Kapazitätsbildung im Hochschulsystem	<ul style="list-style-type: none">• Menschenrechte und Rechtsstaatlichkeit• Schaffung von Arbeitsplätzen• Kapazitätsbildung im Hochschulsystem	<ul style="list-style-type: none">• Menschenrechte• Anreize zur wirtschaftl. Öffnung• Anreize zur Öffnung des Hochschulsystems	<ul style="list-style-type: none">• Menschenrechte und Rechtsstaatlichkeit• Förderung der Liberalisierung• Förderung der Öffnung des Hochschulsystems

Quelle: Eigene Zusammenstellung.

Die Vernachlässigung der geopolitischen Dimension

Während mit Blick auf die BRI Eckpunkte für eine mögliche Zusammenarbeit mit China formuliert werden, sind weder Russland noch die Eurasische Wirtschaftsunion in der Strategie auch nur erwähnt. Dass die USA keine Erwähnung finden, ist aufgrund des nachlassenden Engagements der USA weniger verwunderlich. Daneben unterstreicht die Strategie besonders die Zusammenarbeit in multilateralen Formaten und mit Internationalen Organisationen.

115 Nazira Momosheva/Yzatabek Berenaliev: The Current State of Affairs of European Studies in Central Asia, SEECA: Background Paper Juni 2019.

Die Positionierung der EU zur BRI entspricht ganz der bereits aus der EU-Asien-Konnektivitätsstrategie¹¹⁶ bekannten Linie. Komplementär zu den chinesischen Aktivitäten „könnte die EU technische Hilfe anbieten und gegebenenfalls zur Entwicklung nachhaltiger Infrastrukturen beitragen, um ihre Partner bei der Planung ihrer Verkehrssysteme und der Sicherstellung ihrer Vernetzung zu unterstützen“.¹¹⁷ Inwieweit diese technische Unterstützung der EU, die auf Reformen des Regelwerkes und der Verfahren etwa bei Zoll- und Grenzkontrollen zielt, wirklich komplementär zum chinesischen Ansatz ist, bleibt fraglich. Zwar ist das Instrument ein anderes und die adressierten Bereiche unterscheiden sich zum Teil von den Gegenständen der chinesischen Infrastrukturinvestitionen. Aber auch der EU geht es um den Export von Normen und Standards, die nicht zwingend passfähig zu den chinesischen sind. Bei der Hilfe zur Umsetzung von Regeln der Welthandelsorganisation ist die Komplementarität beispielsweise gegeben, in anderen Bereichen ist dies aber nicht zwingend der Fall. Wie die EU plant, mit diesem Konfliktpotenzial umzugehen, lässt die neue Zentralasienstrategie ebenso offen wie die EU-Asien-Konnektivitätsstrategie.

Viel problematischer dagegen ist die Tatsache, dass die neue Strategie mit Russland den zweiten wichtigen externen Akteur vollkommen ausblendet. Hier kann kaum angenommen werden, dass der Grund dafür eine Fehleinschätzung der Bedeutung der russischen Rolle in der Region ist. Ganz im Gegenteil ist zu vermuten, dass das Thema aufgrund der europäisch-russischen Spannungen politisch so brisant ist, dass sich die Mitgliedstaaten der EU nicht einmal auf die Erwähnung Russlands in der Strategie einigen konnten. Bei der Umsetzung kann dies zu Schwierigkeiten führen, da im Umgang mit Russland in der Zentralasienpolitik immer die Rückwirkungen auf die europäische Russland- bzw. Östliche-Nachbarschafts-Politik mitbedacht werden müssen. Ob das Ziel jedoch eine Entspannung der Beziehung zu Russland in dieser abgelegenen Region ist, um langfristig eine Lösung der verfahrenen Situation in der Ukraine anzubahnen, oder ob die Zentralasienpolitik genutzt werden soll, um Russland die europäische Fähigkeit zur Machtpolitik mit zivilen Mitteln zu demonstrieren, bleibt unklar. Wie in diesem strategischen Vakuum eine kohärente politische Linie verfolgt werden kann, ist zweifelhaft.

„Besser zusammenarbeiten“

Neben den als Maßstab zur Bewertung der Strategie herangezogenen Anpassungsbedarfen sticht die dritte Priorität „bessere Zusammenarbeit“ durch die Ambivalenz dieser Formulierung hervor. Liest man die in der Strategie unterbreiteten konkreten Maßnahmenvorschläge, so bezieht sich „Zusammenarbeit“ auf drei Dimensionen: die europäisch-zentralasiatische Zusammenarbeit, die Zusammenarbeit der EU mit internationalen Institutionen und die Einbeziehung von Zivilgesellschaft sowie kommunalen Akteuren in Zentralasien. Insbesondere mit der zuletzt genannten Dimension setzt die Strategie einen neuen Schwerpunkt, wobei die größte Herausforderung darin besteht, dass die zentralasiatische Zivilgesellschaft deutlich diverser ist als jene in Europa. Sie reicht von regierungskritischen, unabhängigen Nichtregierungsorganisationen über Akteure einer „illiberalen Zivilgesell-

116 Europäische Kommission/Hohe Vertreterin der Union für Außen- und Sicherheitspolitik: Förderung der Konnektivität zwischen Europa und Asien, 2018.

117 Europäische Kommission/Hohe Vertreterin der Union für Außen- und Sicherheitspolitik: Die EU und Zentralasien, 2019, S. 13.

schaft“ bis hin zu Organisationen einer staatlich organisierten Scheinzivilgesellschaft.¹¹⁸ Wie diese unterschiedlichen Akteure in einen konstruktiven Dialog über die Entwicklung der europäischen Zentralasienpolitik eingebunden werden können, ist eine der Fragen, die im Rahmen der Umsetzung schnell zu klären ist. Mit den bestehenden Instrumenten partizipativer Governance,¹¹⁹ wie sie im politischen System der EU genutzt werden, ist dies nur schwer möglich.

Zusätzlich zu diesen drei Dimensionen klingt an zwei Stellen des Abschnitts auch die Notwendigkeit zur besseren Koordinierung der mitgliedstaatlichen Zentralasienpolitiken als vierte Dimension einer besseren Zusammenarbeit an: „Die neue EU-Strategie sollte von den EU-Institutionen und den Mitgliedstaaten gemeinsam umgesetzt werden, wobei mehr Synergien zwischen ihren jeweiligen Stärken und Ressourcen geschaffen werden sollten.“¹²⁰ Dies ist eine weitere Lehre aus der Umsetzung der bisherigen Zentralasienpolitik, die jedoch außer in zwei abstrakten Formulierungen in der neuen Strategie nicht ausbuchstabiert wird. Wünschenswert wäre es gewesen, wenn sich einzelne Mitgliedstaaten in der Strategie oder doch zumindest in den begleitenden Schlussfolgerungen verpflichtet hätten, die Verantwortung für bestimmte Bereiche der Zentralasienpolitik zu übernehmen. Entsprechend ist die Festlegung einer solchen Arbeitsteilung nun eine der ersten im Rahmen der Umsetzung der Strategie anstehenden Aufgaben. Dabei geht es nicht darum, dass ein oder zwei Mitgliedstaaten gemeinsam einen Politikbereich exklusiv bearbeiten, sondern für einen Bereich, in dem sie bereits Strukturen aufgebaut und Erfahrung gesammelt haben, in Abstimmung mit der Europäischen Kommission und dem EAD eine koordinierende Rolle übernehmen.

Handlungsrahmen statt Strategie

Sofern die Erwartung an die neue Zentralasienstrategie die Benennung der strategischen Interessen der EU in der Region, die Festlegung politischer Prioritäten und deren Verbindung mit konkreten politischen Instrumenten war, so wird diese durch das vorgelegte Papier enttäuscht. Allerdings steht angesichts der aufgezeigten ökonomischen wie politischen Diversität der Region außer Frage, dass eine solche Politik des „one size fits none“ gegenüber den fünf Staaten kaum zielführend wäre. Die große Stärke der neuen Strategie besteht hingegen in ihrer *Flexibilität* und ihrer *Inklusivität*. Auf mindestens eine Dekade angelegt, bietet die umfassende Prioritätensammlung, die das Strategiepapier enthält, eine große Sicherheit, dass jedes in dieser Zeit aufkommende Thema bereits in der Strategie abgebildet ist. Entsprechend leicht können Kommission und EAD die künftige Zentralasienpolitik an sich ändernde Rahmenbedingungen unterhalb der strategischen Ebene anpassen. Die neue Strategie gibt ihnen dazu das Mandat. Durch ihre thematische Breite und den inklusiven Ansatz ihrer Erarbeitung hat die Strategie zudem das Potenzial, das „ownership“ aller beteiligten StakeholderInnen für die Umsetzung zu erhalten.

118 Boonstra/Tsertsvadze: Civil society in Central Asia, 2018.

119 Beate Kohler-Koch/Christine Quittka: Die Entzauberung partizipativer Demokratie. Zur Rolle der Zivilgesellschaft bei der Demokratisierung von EU-Governance, Frankfurt am Main 2011.

120 Europäische Kommission/Hohe Vertreterin der Union für Außen- und Sicherheitspolitik: Die EU und Zentralasien, 2019, S. 17.

Damit dieses Moment der neuen Strategie aber nicht verloren geht, müssen zügig vier Aufgaben erfüllt werden: (1) Der Unionsgesetzgeber muss trotz eines durch den wahrscheinlichen Austritt des Vereinigten Königreichs aus der EU schrumpfenden EU-Budgets ausreichend finanzielle Mittel für die Zentralasienpolitik zur Verfügung stellen. (2) Im Interesse einer Steigerung der Effektivität und des „impacts“ europäischer Politik in der Region müssen die Europäische Kommission und der EAD gemeinsam mit den Regierungen der Mitgliedstaaten festlegen, welche Prioritäten in der bilateralen Zusammenarbeit mit den fünf Mitgliedstaaten jeweils verfolgt werden. Gleichzeitig müssen die Maßnahmen zum Ausbau der regionalen Kooperation für die Stärkung des Vertrauens zwischen den fünf zentralasiatischen Regierungen definiert werden. (3) Als weiteren Schritt zur Steigerung der Effektivität müssen die EU-Organen und die nationalen Regierungen eine Arbeitsteilung festlegen, die auch auf europäischer Seite eine bessere Zusammenarbeit mit dem Ziel ermöglicht, Synergien mit mitgliedstaatlichen Kapazitäten künftig besser zu nutzen. (4) Im Lichte der dann festgelegten Prioritäten ist der „prinzipiengeleitete Pragmatismus“ konkret auszubuchstabieren. Wie wird die EU künftig ihre strategischen Interessen in der Region vertreten, ohne dabei die Förderung von Demokratie sowie die Durchsetzung von Menschenrechten und Rechtsstaatlichkeit zu vernachlässigen? Gelingt diese Balance nicht, wird es schnell entweder aufseiten der VertreterInnen der Wirtschaft oder unter den zivilgesellschaftlichen FörderInnen der Demokratie Enttäuschung geben. Damit haben die Hohe Vertreterin sowie der Rat der EU den umsetzenden Akteuren in Kommission und EAD viel Gestaltungsspielraum, aber zugleich auch eine große Verantwortung gegeben. Es bleibt abzuwarten, inwieweit sie dieser gerecht werden können.