

Arbeitspapier

herausgegeben von der
Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.

Nr. 85/2002
Marie-Carin von Gumpenberg (Ext.)

Deutsches und Europäisches Engagement in Zentralasien Ein Beitrag zur Stabilisierung der Region?

Sankt Augustin, Juli 2002

Ansprechpartner: Dr. Karl-Heinz Kamp
Leiter der Abteilung Planung und Grundsatzfragen
Internationale Zusammenarbeit I
Telefon: 02241 / 246 – 252
Telefax: 02241 / 246 - 870
E-Mail: karl-heinz.kamp@kas.de

Postanschrift: Konrad-Adenauer-Stiftung, Rathausallee 12, 53757 Sankt Augustin
ISBN-Nr. 3-933714-45-1

Executive Summary

Central Asia – Of strategic interest to Germany and Europe?

Until recently, neither Germany nor Europe perceived Central Asia as a region of utmost strategic importance. Therefore, Germany and Europe connected (respectively integrated) the region only loosely to already existing European alliances such as the EU and OSCE. They pursued no strategic considerations to secure sustainable stability and development in the region. The Central Asian states were integrated almost only because they were successor states of the Soviet Union, to which already existing agreements and co-operation could be easily transferred.

After Afghanistan became the focus of the Anti-Terror-Coalition, the attention of the international community was drawn towards Central Asia. Suddenly, Central Asia was regarded as a “neighbour region.” It was a “neighbour” to Afghanistan that had to be included into the various stabilisation efforts. And it was - due to the EU and NATO enlargement in the direction of Central Asia - a “neighbour” to Europe. As a “neighbour region” Central Asia’s strategic importance evidently increased.

At the same time, the manifold stability risks of this new “neighbour” became obvious to its European “fellows”. Thus, some perilous scenarios were drawn: Central Asia’s ethnic and cultural diversity could lead to bloody clashes possibly resulting in ethnic cleansing. The nation-building process could fail, which would further the de-stabilisation of the newly established states. Extremist and radical Islamist groups gaining more and more influence because of mass unemployment and social dissatisfaction could de-stabilise the political regimes in Central Asia.

Considering these risks to stability, it became obvious that an unstable Central Asia could impose a serious threat on Europe: not so much because of large migration flows to Europe, but more because of the resulting shortage of oil and gas deliveries that Europe depends on. Hence, public unrest and civil war could endanger Europe’s energy security.

German and European Contribution to Stability in Central Asia

Europe, in particular Germany, has begun to reconsider its approach towards Central Asia, albeit without fundamentally changing strategies and policies. The European Commission first drafted but then abandoned a position paper defining the EU-Central Asian relations. The OSCE has remained stuck in the process of defining its role in Central Asia. Solely the German government took the initiative and designed a concept paper on Central Asia.

At least all European actors intensified their technical and financial assistance towards Central Asia. The European Union doubled its funding for TACIS (Technical Assistance for the Commonwealth of Independent States) projects. The OSCE initiated an action plan for combating terrorism in Central Asia. The German government strengthened its efforts to promote the regional co-operation in Central Asia and to further the international co-operation on Central Asia.

The question remains whether all these efforts are sufficient to overcome the manifold stability risks the new “neighbour” Central Asia imposes on Europe. Some observers have suggested to establish a stability pact for Central Asia, similar to the Balkan Stability Pact. However, how realistic is this idea? Can such a concept be easily transferred from one region to another? Is there a common political will to establish a comprehensive security network in Central Asia? Is it in the interest of the Central Asian states? What role can Europe play?

Until now, the European actors, be it the European Commission, the OSCE or the German government showed little interest in pushing forward such a comprehensive stability concept for Central Asia. They neither intended to draft such a pact nor did they devote any energy to winning the non-European actors such as the USA and Russia to create a comprehensive framework for security and stability in Central Asia.

However, notwithstanding the difficulties of transferring particular experiences from the Balkan region, it might be worth to think about the idea of establishing a stability pact in Central Asia as a politically unique chance for Europe. If Europe pursued such a pact it

could not only establish itself as a mediator between all the conflicting actors in the “Great Game” over Central Asia. Moreover, Europe could evolve as a key player with political influence in the region. In turn, Europe would benefit from preserving its energy security.

Even ten years after the advent of its independence, Central Asia is a region where nearly everything seems to be possible. The external orientations of the Central Asian states are still not cemented; the strategic partners are not yet definitively chosen; the security alliances are still not fixed. There is still ample room for re-orientation and re-organisation. Europe could take its chance to bring the “neighbour region” closer to Europe and to build up a long-term co-operation with the region. The strategic energy interests that Europe has in Central Asia should motivate it to intensify its engagement in the region aiming at sustaining stability and peace.

Einleitung

Für Deutschland, ja für ganz Europa stellte Zentralasien bis vor kurzem keine strategisch besonders bedeutende Region dar, die es fest in bestehende europäische Bündnissysteme zu integrieren galt. Zwar wurden Anfang der 90er Jahre die neugegründeten Staaten Kasachstan, Kirgistan, Uzbekistan, Tadjikistan und Turkmenistan lose in europäische multilaterale Organisationen – wie der Europäischen Union und der KSZE/OSZE – einbezogen. Dies erfolgte jedoch keineswegs aus der taktischen Überlegung heraus, in der Region nachhaltig für Stabilität, Entwicklung und Sicherheit sorgen zu wollen. Dies geschah allein aufgrund der Tatsache, dass diese Staaten Nachfolgestaaten der Sowjetunion waren, auf die nun bereits bestehende Vereinbarungen und Kooperationen übertragen wurden.

Mit der Zuspitzung des Konflikts in Afghanistan rückte Zentralasien in das Rampenlicht der Weltöffentlichkeit. Zentralasien wurde plötzlich „Nachbarregion“¹. Zum einen wurde es – aufgrund seiner geographischen Nähe – „Nachbarregion“ zu Afghanistan, die als solche in die Stabilisierungsbemühungen um Afghanistan einzubetten war. Und zum anderen wurde es – trotz seiner geographischen „Ferne“ – „Nachbarregion“ zu Europa, das sich im Rahmen der geplanten EU-Erweiterung und der beabsichtigten NATO-Öffnung immer weiter Richtung Zentralasien ausdehnte. Zentralasien erhielt somit für Deutschland und Europa plötzlich eine strategische Bedeutung.

Mit welcher Region hatte man es aber hier zu tun? Zentralasien erwies sich bei genauerem Hinsehen keineswegs als eine stabile „Nachbarregion“ mit konsolidierten Staaten, sondern vielmehr als eine ausgesprochene „Konfliktregion“ mit vielfältigsten Problemlagen. Die Perzeption dieser Problemlagen war hier höchst unterschiedlich. Die einen meinten, in Zentralasien würden „schwer durchschaubare und schwer beeinflussbare nationale, ethnische und religiöse Leidenschaften und wirtschaftliche Interessen eine brisante Mischung ergeben, die nur mit Glück unter einer friedlichen Decke gehalten werden können“². Andere meinten, Rohstoffinteressen, Drogenkriminalität, Ausbreitung von militantem islamischem Fundamentalismus und damit einhergehender internationaler Terro-

¹ Kaukasus und Zentralasien – Rede von Bundesminister Fischer vor dem Deutschen Bundestag, 22. Juni 2001, in: www.auswaertiges-amt.de/www/infoservice, gezogen 12. April 2002

² Bahr, Egon: Deutsche Interessen. Streitschrift zu Macht, Sicherheit und Außenpolitik. München: Karl Blessing Verlag 1998, S. 91

rismus würden eine explosive Gemengelage ergeben. Dieses, verbunden mit konkurrierenden Großmachtinteressen, schließe die Möglichkeit einer weiteren nicht zuletzt militärischen Eskalation mit über die Region hinausreichenden schwerwiegenden Folgen nicht aus.³

Wie gehen nun Europa und Deutschland mit dieser „Nachbarregion“, die zugleich ausgesprochene „Krisenregion“ ist, um? Welche Interessen verfolgen sie in Zentralasien? Gibt es Konzepte und Strategiepapiere zu dieser Region? Wie gestaltet sich konkret das europäische und deutsche Engagement in Zentralasien? Ist es nachhaltig?

Diese und weitere Fragen sollen in der vorliegenden Studie diskutiert werden. Abschließend soll ein Ausblick auf Möglichkeiten und Chancen eines verstärkten europäischen und deutschen Engagements in Zentralasien gegeben werden. Zunächst aber sollen kurz die tatsächlichen und vermeintlichen Stabilitätsrisiken analysiert werden, die die „Nachbarregion“ Zentralasien als „Konfliktregion“ erscheinen lassen.

Stabilitätsrisiken in Zentralasien

Ethnische und kulturelle Heterogenität

Insbesondere Anfang bis Mitte der 1990er Jahre herrschte im Westen die Ansicht vor, Zentralasien werde sich aufgrund seiner ethnischen, kulturellen und religiösen Heterogenität zu einer ausgesprochenen „Krisenregion“ entwickeln. Zbigniew Brzezinski meinte, Zentralasien werde aufgrund seines „ethnischen Hexenkessels“ zu einem „eurasischen Balkan“ werden. Das regionale Gleichgewicht sei wesentlich durch inter-ethnische Konflikte, politische Zersplitterung und offene Feindseligkeiten entlang der russischen Grenzen gefährdet. Eine Konsolidierung der dort 1991 entstandenen Staaten sei daher ausgeschlossen.⁴

³ Heinrich Kreft / Manfred Hutterer: Neues „Great Game“ in Zentralasien? Die Entwicklungen im Südkaukasus, in Zentralasien, dem Mittleren Osten und im westlichen Südasien als Herausforderung für Europa, in: ÖMZ 5/2001, S. 614

⁴ Brzezinski: Die einzige Weltmacht. Amerikas Strategie der Vorherrschaft. Berlin/Weinheim: Beltz Quadriga Verlag, 1997, S. 218

Ethnische Zusammensetzung (Anteil an Gesamtbevölkerung)

	Kazachstan	Kirgistan	Uzbekistan	Tadjikistan	Turkmenistan
Titularnation	54%	65%	80%	68%	77%
Russen	30%	12%	5%	4%	7%
Deutsche	2,4%	0,4%	-	-	-

Quellen: Statistikkomitees der zentralasiatischen Staaten; CIA: The World Fact Book

Diese Perzeption hat sich jedoch nicht bewahrheitet. Zehn Jahre nach Entlassung der zentralasiatischen Staaten in die Unabhängigkeit kann man konstatieren: Zwar leben in Zentralasien eine Vielzahl von Ethnien und ethnischen Gruppierungen. Jedoch kam es – abgesehen von dem Sonderfall Tadjikistan – nie zu ernsthaften Konflikten innerhalb eines Staates, bei denen Ethnizität eine wesentliche Rolle spielte. Ebenso ist zu konstatieren: Zwar sind in Zentralasien ethnische und staatliche Grenzen nur in den seltensten Fällen kongruent. Jedoch gab es bisher noch keine nennenswerten inter-ethnischen Auseinandersetzungen über die jeweiligen Staatsgrenzen hinweg.

Zunahme islamistischer Strömungen

Spätestens nach dem 11. September vertraten westliche Politiker vermehrt die Ansicht, die Stabilität in Zentralasien sei durch „religiösen Extremismus“, grenzüberschreitenden Terrorismus sowie internationalen Drogen- und Waffenhandel bedroht. Zwar sei mit dem Sturz des Taliban-Regimes in Afghanistan ein staatlicher Exporteur des islamistischen Terrors verschwunden. Nach wie vor gebe es jedoch Tausende umher marodierender, versprengter Taliban- und Al Qaida-Kämpfer, die nicht nur Afghanistan, sondern die gesamte Region destabilisieren.

Derartige Einschätzungen sind jedoch kritisch zu hinterfragen: Sind derartige Krisenszenarien realistisch? Ist Afghanistan wirklich der *alleinige* Exporteur islamischen Terrors? Existiert in Zentralasien nicht bereits eine Reihe von islamistischen Gruppierungen, die unabhängig von Afghanistan in der Region operieren? Welches Stabilitätsrisiko stellen diese Gruppierungen dar? Wie gehen die zentralasiatischen Regierungen mit Islamisten um? Wird hier nicht das vermeintliche oder auch reale Stabilitätsrisiko, das von ihnen ausgehen soll, zu politischen Zwecken instrumentalisiert? Und: Haben westliche Politiker

hier nicht die überzogenen, wenn auch ernsthaft empfundenen Bedrohungsbilder ihrer zentralasiatischen Kollegen übernommen?⁵

Bevölkerungsexplosion bei Wasser- und Landknappheit

Hingegen ist die Knappheit von Wasser und Land ein Faktor, der keineswegs zu unterschätzen ist und tatsächlich ein hohes Stabilitätsrisiko für Zentralasien darstellt. Aufgrund der naturgeographischen Gegebenheiten sind die bewohnbaren Landesteile in Zentralasien äußerst beschränkt. Viele Landesteile sind von Steppe, Wüste oder Hochgebirge bedeckt und somit unbewohnbar. Die Bevölkerung ist daher an Flüssen oder Gebirgsnähe konzentriert. Aus diesem Grund ist die Einwohnerzahl pro km² Staatsfläche weitaus geringer als die Einwohnerzahl pro km² tatsächlich bewohnbarer Fläche. So weist Tadjikistan beispielsweise eine offizielle Einwohnerdichte von 41, jedoch eine faktische Einwohnerdichte von 488 Einwohner pro km² auf.

Naturgeographische und demographische Fakten

	Kazachstan	Kyrgyzstan	Uzbekistan	Tadjikistan	Turkmenistan
Fläche	2.717.300 km ²	198.500 km ²	447.400 km ²	143.100 km ²	488.100 km ²
Einwohner	14,9 Mio.	4,8 Mio.	24,8 Mio.	6,4 Mio.	5,2 Mio.
Natürl. Bevölkerungswachstum	15 pro 1.000	24 pro 1.000	29 pro 1.000	27 pro 1.000	31 pro 1.000
Geographie	90% Steppe	90% Berge	90% Wüste	90% Berge	90% Wüste
Landwirtschaftl. nutzbares Land	12%	7%	9%	6%	3%

Quellen: Statistikkomitees der zentralasiatischen Staaten, CIA: The World Fact Book

Dieses Problem trägt insofern eine gewisse Brisanz in sich, da das Bevölkerungswachstum in den meisten zentralasiatischen Staaten, wie aus der Tabelle zu ersehen ist, äußerst hoch ist. Aber nicht nur die bewohnbare Fläche, auch die landwirtschaftlich nutzbare Fläche ist äußerst gering. In dem Wüstenstaat Turkmenistan können nur 3% des gesamten Territoriums für den Anbau agrarischer Produkte genutzt werden. Weite Flächen müssen

⁵ Siehe hierzu auch: Uwe Halbach: Islam und islamistische Bewegungen in Zentralasien, in: Aus Politik und Zeitgeschichte B 2-4/2002, S. 24-31

bewässert werden, was sich aufgrund der immer begrenzteren Wasserressourcen zunehmend als problematisch erweist.

Ungefestigte staatliche Strukturen

Ein Stabilitätsrisiko, das von vielen westlichen Politikern bisher unterschätzt wird, sind die politischen Regime selbst, die sich in Zentralasien im letzten Jahrzehnt herausgebildet haben. Alle Herrschaftssysteme haben präsidentiellen Charakter. Der Präsident besitzt *der Verfassung nach* eine enorme Macht- und Kompetenzfülle, die es ihm ermöglicht, Institutionen wie das Parlament zu dominieren, ja sogar zu umgehen. Gemäß Verfassung steht der Präsident über allen Verfassungsorganen.

Dem *der Verfassung nach* starken Präsidenten steht jedoch eine schwache Exekutive gegenüber. Die Korruption in den Machtorganen ist gewaltig. Innerhalb von Regierung und Verwaltung finden häufig Personalwechsel statt. Die Arbeitsfähigkeit der Exekutive ist stark eingeschränkt. Untergeordnete Ebenen setzen politische Entscheidungen nicht um. Die Lösung anstehender Probleme wird boykottiert. Dies hat bereits jetzt zu wachsender Ungeduld innerhalb der zentralasiatischen Bevölkerung geführt. Denn diese ist nicht länger bereit, in regelmäßigen Abständen Politiker zu wählen, die sich zwischen den Wahlen keiner Instanz verantwortlich zeigen und die hohe Korruption der Machtorgane tolerieren. Eine Krise des politischen Systems deutet sich an.

Politische Entwicklung

	Kazachstan	Kyrgyzstan	Uzbekistan	Tadjikistan	Turkmenistan
Derzeitiger Präsident	Nursultan Nazarbaev	Askar Akaev	Islam Karimov	Emomali Rachmonov	Sapramurad Nijasov
Nächste Präsidentschaftswahlen	2006	2005	2007	2006	Keine, da auf Lebenszeit regierend
Stand der Demokratisierung*	5.56	5.13	6.50	5.44	6.94

Quelle: * Freedom House⁶ 2001, www.freedomhouse.org (1 bedeutet hoher Standard an Demokratisierung, 7 keinerlei Demokratisierung.)

⁶ Freedom House ist eine amerikanische NGO, die sich in Publikationen und Projekten für Demokratie und Freiheit in der Welt einsetzt.

Konkurrenz der Regional- und Großmächte

Ein weiteres Stabilitätsrisiko, das hohe Brisanz besitzt und bisher noch nicht als solches von westlichen Politikern wahrgenommen wurde, ist die Konkurrenz der zentralasiatischen Staaten untereinander sowie der unterschiedlichen Regional- und Großmächte um Einfluß und Vorherrschaft in Zentralasien. Innerhalb Zentralasiens behindern hauptsächlich ungeklärte Grenzfragen und unterschiedliche außenpolitische Vorstellungen die Ausbildung eines spezifisch zentralasiatischen Sicherheitsbündnisses. Unüberwindbar scheinen hier insbesondere die uzbekisch-kazachstanischen Rivalitäten zu sein. Von Erfolg scheinen nur Bündnisse gekrönt zu sein, die die wirtschaftliche Zusammenarbeit in Zentralasien in den Mittelpunkt stellen. Hierzu ist die Zentralasiatische Organisation für Kooperation zu zählen, die Anfang 2002 aus der seit 1994 bestehenden Zentralasiatischen Wirtschaftsunion heraus entstanden ist.

Zum anderen bemühen sich regionale wie internationale Akteure, Staaten wie Großkonzerne um Einfluß in Zentralasien. Durch ihr „Großes Spiel“ tragen sie keineswegs nachhaltig zur Stabilisierung der Region bei. Ihre partikularistische Interessenpolitik behindert die Entwicklung eines Konzepts kooperativer Sicherheit für Zentralasien, das eigentlich bei realistischer Abschätzung der regionalen Stabilitätsrisiken und einer selbstkritischen Akteursanalyse zu entwickeln vonnöten wäre. Einzelanstrengungen zur Prävention und Deeskalation von Konflikten haben daher nur einen geringen Erfolg.

Europäische Politik gegenüber Zentralasien

Wie geht nun Europa mit den vielfältigen Stabilitätsrisiken der „Nachbarregion“ Zentralasien um? Grundsätzlich ist anzumerken, dass das europäische Interesse an Zentralasien nicht sonderlich ausgeprägt ist. Europa verfolgt keine geostrategischen Ziele in der Region. Allerdings ist sein Handeln von energiepolitischen Überlegungen geleitet⁷. So erwartet die Europäische Union mittelfristig einen Versorgungsengpaß bei Erdgas und Erdöl aufgrund der zu Neige gehenden europäischen Energiereserven. Im Grünbuch der Europäischen Kommission⁸ wird die Zukunft der europäischen Energieversorgung als ungesi-

⁷ Friedemann Müller: Energiepolitische Interessen in Zentralasien, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte* B 8/2002, S. 30f

⁸ Europäische Kommission: *Grünbuch – Die Sicherheit der Energieversorgung der Union*, Brüssel 2001

chert beschrieben. Alternative Energiequellen seien noch nicht im ausreichenden Maße erschlossen. Zentralasien könnte sich hier zu einem für Europa strategisch wichtigen Energielieferanten entwickeln.

Um langfristig die ungehinderte Energiezufuhr aus Zentralasien sicherzustellen, unterstützen die europäischen Staaten, allen voran Deutschland, bereits seit einiger Zeit Maßnahmen, die zu einer stabilen Ordnung in Zentralasien beitragen sollen. Ziel ist, über vertrauensbildende Maßnahmen einen Beitrag zur Konfliktbewältigung und Krisenprävention zu leisten sowie über kooperative Maßnahmen die grenzübergreifende, regionale Zusammenarbeit zu stärken. Dieses Ziel suchen die europäischen Staaten vorrangig im Rahmen von Organisationen wie der Europäischen Union und der OSZE durchzusetzen.⁹ Engagement wird somit gebündelt, delegiert und multilateralen Sicherheitsstrukturen übertragen.

Europäische Union

Die Europäische Union engagiert sich in Zentralasien seit Anfang der 1990er Jahre. Mit ihrer Unabhängigkeit traten die zentralasiatischen Staaten im Jahr 1989 mit der Sowjetunion abgeschlossene *Handels- und Kooperationsabkommen* mit der Europäischen Union ein. Mitte der 1990er Jahre schloß die EU dann mit Kazachstan, Kirgistan und Uzbekistan *Partnerschafts- und Kooperationsabkommen* ab, in denen eine umfassende politische und wirtschaftliche Zusammenarbeit vereinbart wurde. Die Europäische Union verpflichtete sich, die beigetretenen zentralasiatischen Staaten bei ihrem Übergang zu einem demokratischen Regime und zu einer freien Marktwirtschaft zu unterstützen und ihre Beziehungen mit Europa zu entwickeln.

Im Vordergrund der 1999 erst in Kraft getretenen *Partnerschafts- und Kooperationsabkommen* stand der politische Dialog. Vereinbart wurden jährliche bilaterale Treffen auf Ministerebene im Kooperationsrat sowie auf Fachebene im Kooperationskomitee. Außerdem sollten regelmäßige Treffen zwischen Mitgliedern des Europa-Parlaments und des jeweiligen zentralasiatischen Parlaments im Parlamentskomitee stattfinden. Bei all diesen Treffen wurden jedoch – neben technischen Fragen über die weitere Entwicklung

⁹ Kaukasus und Zentralasien – Rede von Bundesminister Fischer vor dem Deutschen Bundestag, 2001

der bilateralen Beziehungen – kaum sicherheitspolitisch relevante Themen angesprochen. Der vorherrschende Ton dieser Treffen war meist zurückhaltend diplomatisch.

In Zentralasien selbst war das Engagement der EU ebenfalls zurückhaltend. Die Delegation der Europäischen Kommission besitzt derzeit nur in Kazachstan eine Vertretung. Regionalbüros in Kirgistan, Tadjikistan und Uzbekistan sind geplant, aber bisher noch nicht eröffnet. Die Summen, die die EU in Zentralasien investiert hat, sind gering. Seit 1991 erhielt Zentralasien mehr als 500 Mio. Euro, davon allein 300 Mio. Euro in Tadjikistan. Unterstützt wurden im wesentlichen Projekte im Bereich der technischen und entwicklungspolitischen Zusammenarbeit. Beispielsweise wurden im Rahmen von TACIS (Technical Assistance for the Commonwealth of Independent States) Projekte in folgenden Bereichen durchgeführt:

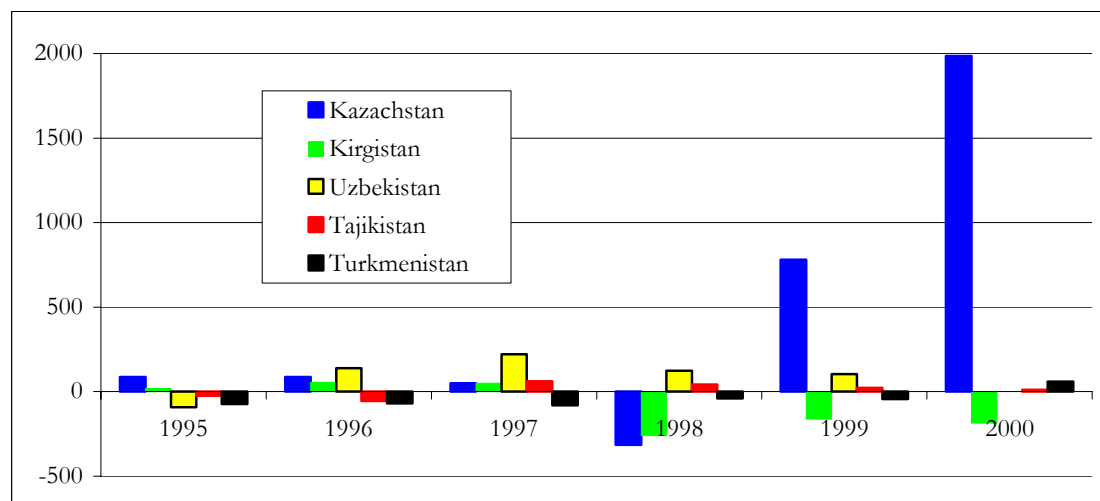
- Institutionelle, rechtliche und administrative Reformen
- Aufbau von Infrastruktur
- Unterstützung des Privatsektors und Förderung der wirtschaftlichen Reformen
- Entwicklung des ländlichen Raumes
- Unterstützung bei der Bewältigung der sozialen Folgen des Übergangs
- Förderung des Umweltschutzes und nukleare Sicherheit

Die Europäische Union bot jedoch nicht nur Unterstützung bei der Lösung der technischen, sozialen und ökologischen Probleme an, sondern zeigte sich auch bestrebt, überregionale Programme durchzuführen. Zu nennen sind hier die Programme INNOGATE (Interstate Oil and Gas Transport to Europe) und TRATECA: (Transport Corridor Europe Caucasus Central Asia), die die regionale Zusammenarbeit fördern sowie eine engere Anbindung der Region an den EU-Raum ermöglichen sollten.

Diese Programme zeigten bisher noch keine nennenswerten Erfolge. Denn Zentralasien hat sich bisher noch nicht zu einem bedeutenden Wirtschaftspartner für die EU entwickelt. Allerdings stellt – umgekehrt – die Europäische Union bereits jetzt einen wichtigen Handelspartner für Zentralasien dar. Beispielsweise liefert Kazachstan ein Drittel seiner Exporte an die EU und bezieht ein Viertel seiner Importe aus der EU. Hauptpartner sind hier Deutschland und Italien. Die Handelsbilanz hat sich für Kazachstan in den letzten

Jahren positiv entwickelt, da die Rohstoffexporte in die Europäische Union außerordentlich gestiegen sind.

Handelsbilanz EU – Zentralasien (Mio. Euro)



Quellen: *bfai: Ostmittel- und Osteuropa im Aufholprozeß, Sammelband 2001, Berlin 2001, S. 181ff*; sowie *ifo-Institut, Prof. Schönherr*

Trotz ihres langjährigen Engagements in Zentralasien hat die Europäische Union noch kein eigenes Konzept zur Konfliktbearbeitung der spezifisch zentralasiatischen Stabilitätsrisiken entwickelt. Dennoch ist ihr Anspruch, über ein breitgefächertes Engagement einen Beitrag zur Stärkung der Stabilität der Region leisten zu wollen. Hierbei konzentriert sich die Europäische Union primär auf Projekte, die in den Partnerstaaten marktwirtschaftliche Strukturen unterstützen sowie Handel und Investitionen fördern sollen. Den Bereich der Demokratieförderung und Menschenrechtsdurchsetzung hingegen hat die Europäische Union weitestgehend delegiert. Große Summen erhält hier die OSZE.

Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa

Bereits im Januar 1992 wurden die zentralasiatischen Staaten in die Konferenz für Sicherheit und Zusammenarbeit (KSZE) in Europa aufgenommen. Ausschlaggebendes Argument für die Aufnahme war, dass Zentralasien nicht ausgeschlossen, sondern vielmehr integriert werden sollte, was schließlich auch im Sinne des kooperativen Sicherheitsverständnisses der KSZE sei. Daraufhin begannen sich die diplomatischen Beziehungen zwischen den zentralasiatischen Staaten und der KSZE zu entwickeln. Die zentralasiati-

schen Staaten akkreditieren sich bei KSZE in Wien. Seitdem nehmen sie regelmäßig an dem maßgeblich dort geführten politischen Dialog teil.

1994 errichtete die KSZE ihre erste Mission in Zentralasien, nämlich in dem bürgerkriegsgebeutelten Tadjikistan. Heute ist die OSZE in allen fünf Staaten vertreten. Ihr Tätigkeitsschwerpunkt liegt auf der menschlichen Dimension von Sicherheit. Im Vordergrund steht die Beobachtung von und die Berichterstattung über verschiedenste Menschenrechtsfragen – von der Meinungs- bis zur Glaubensfreiheit, von der Wahl- bis zur Bewegungsfreiheit. Damit ist die OSZE in Zentralasien die einzige multilaterale Organisation, die sich mit Menschenrechtsfragen befasst. Denn die zentralasiatischen Staaten sind bisher noch nicht Mitglied des Europarates. Auch hat der VN-Hochkommissar für Menschenrechtsfragen bisher noch keine Repräsentanzen in Zentralasien eröffnet.

Die OSZE tritt jedoch nicht nur mit Anspruch auf, in Zentralasien zum Aufbau von demokratischen Gesellschaften auf der Grundlage rechtsstaatlicher Prinzipien beitragen, sondern auch an der Ausbildung einer umfassenden Sicherheitsstruktur mitwirken zu wollen. Dies ist ihr jedoch bisher nur partiell gelungen. Die militärisch-politischen sowie die wirtschaftlich-umweltpolitischen Dimensionen von Sicherheit wurden bisher von der OSZE in Zentralasien stark vernachlässigt.

Nach dem September 2001 gab es jedoch Ansätze, dies zu ändern. Die OSZE suchte im Rahmen der Terrorismusbekämpfung ein regionales Sicherheitskonzept zu entwickeln. Hierzu fand am 13./14. Dezember 2001 in Kirgistan eine Konferenz unter dem Titel „Bischkeker Internationale Konferenz zur Erhöhung von Sicherheit und Stabilität in Zentralasien: Verstärkung der umfassenden Anstrengungen bei der Bekämpfung von Terrorismus“ statt. Ein Aktionsplan¹⁰ wurde verabschiedet. Er sah u.a. folgende Maßnahmen vor:

- Rasche Ratifizierung und Umsetzung der relevanten internationalen Instrumente wie der Internationalen UN-Konvention zur Unterdrückung der Finanzierung von Terrorismus von 1999;

¹⁰ Bishkek International Conference on Enhancing Security and Stability in Central Asia: Strengthening Comprehensive Efforts to Counter Terrorism, in: www.osce.org

- Verhinderung der destabilisierenden Anhäufung, der unkontrollierten Verbreitung und des unerlaubten Handels von kleinen und leichten Waffen;
- Erhöhte Kooperation im Bereich Menschenrechte und fundamentale Freiheiten: Stärkung der Rechtsstaatlichkeit und Etablierung von demokratischen Institutionen; sowie
- Konzentration der Mitgliedsstaaten auf eine nachhaltige wirtschaftliche und soziale Entwicklung.

Dieser Aktionsplan erwies sich allerdings als schwer durchsetzbar, nicht nur deswegen, weil die zentralasiatischen Teilnehmerstaaten andere Vorstellungen verfolgten. So zeigten sie weniger Interesse an den Inhalten des oben skizzierten Aktionsplanes, denn an konkreter technisch-militärischer Hilfeleistung durch der OSZE.¹¹ Vermag dies aber die OSZE alles zu leisten? Bereits jetzt mehren sich die Stimmen, die einer Ausweitung des OSZE-Engagements auf die Terrorismusbekämpfung skeptisch gegenüber stehen. Es hat den Anschein, dass die OSZE selbst wie auch die zentralasiatischen Teilnehmerstaaten dazu tendieren, die Möglichkeiten der Organisation, im Bereich der Terrorbekämpfung wirksam tätig zu werden, zu überschätzen.

Eigentlich wäre die OSZE aufgrund ihrer Expertise im Bereich der zivilen Konfliktbearbeitung *diejenige* Organisation, die in Zentralasien einen konstruktiven Beitrag zur Stabilisierung der Region beitragen könnte. Sie könnte über den politischen Dialog die inter-ethnische und interkulturelle Toleranz in den zentralasiatischen Gesellschaften erhöhen sowie durch Reformprojekte zur institutionellen Stärkung der politischen Systeme beitragen.

Jedoch ist der politische Einfluß, den die OSZE in Zentralasien hat, begrenzt. Dies hat vielfältige Gründe. Zum einen ist der konzeptionelle Ansatz, den die OSZE in Zentralasien verfolgt, nicht hinreichend durchdacht. Zum anderen ist ihr Handlungsspielraum durch die Gaststaaten sowie eigene, interne Blockaden eingeschränkt. Es fehlt nicht nur an finanziellen und personellen Ressourcen. Es fehlt insbesondere an gemeinsamem politischen Willen, in Zentralasien umfassend und nachhaltig tätig zu werden.

¹¹ Die zentralasiatischen Staaten äußerten den Wunsch nach intensiverer Zusammenarbeit im operativen Bereich sowie nach Unterstützung bei der Verstärkung der Grenzkontrolle und bei der Bekämpfung von Terrorismus, organisiertem Verbrechen und Drogenhandel.

Deutsche Politik gegenüber Zentralasien

Trotz der vielfältigen Stabilitätsrisiken, die Zentralasien bereits in den 1990er Jahren als ausgesprochene „Krisenregion“ erscheinen ließen, war das deutsche Engagement in der „Nachbarregion“ stets zurückhaltend. Zentralasien war für Deutschland kein prioritärer, aber auch kein zu vernachlässigender Partner. Es hatte in Zentralasien keine „vitalen“, auch keine „hervorragenden“ Interessen.¹² Deutschland stufte seine Interessen lediglich als „wichtig“ ein.

„Wichtig“ war Zentralasien für die Bundesrepublik, insofern dort Anfang der 1990er Jahre über eine Million Deutsche lebten.¹³ Deutschland sah hier die Möglichkeit, einen Beitrag zur sozio-kulturellen Integration der Deutschen in Zentralasien leisten zu können. Neben der Förderung der Kulturbeziehungen zwischen Deutschland und den zentralasiatischen Staaten hatte der Ausbau der bilateralen politischen und wirtschaftlichen Beziehungen Priorität.

Ziel deutscher Politik in Zentralasien war es, die Entwicklung demokratischer und rechtsstaatlicher Strukturen zu unterstützen sowie marktwirtschaftliche Reformen zu fördern. Es wurde jedoch nicht angestrebt, sich aktiv am „Großen Spiel“ um Macht und Einfluß zu beteiligen, das vor hundert Jahren zwischen Rußland und England in der Region stattfand und von Groß- und Regionalmächten nun in anderer Form und Gestalt fortgesetzt wurde.

Im Gegensatz zu den europäischen multilateralen Organisationen hat die Bundesregierung nach den September 2001-Ereignissen ihre Interessen in Zentralasien konkretisiert. Im März 2002 verabschiedete sie ein eigenes *Zentralasien-Konzept*¹⁴. Dieses basierte wesentlich auf dem *Zentralasien-Konzept* des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, das bereits im Dezember 2001 vorgelegt worden war. Wie ist das *Zentralasien-Konzept* der Bundesregierung aber einzuordnen? Ist eine Neu-

¹² Siehe dazu: Egon Bahr. *Deutsche Interessen*, München 1998, S. 93

¹³ 1989 lebten in Kasachstan etwa 950.000, in Kirgistan etwa 100.000 und in Tadjikistan etwa 14.000 Deutsche.

¹⁴ *Zentralasienkonzept der Bundesregierung*, März 2002

orientierung in der deutschen Zentralasien-Politik zu erkennen? Gibt das Konzept neue Richtlinien vor? Haben sich die deutschen Interessenschwerpunkte verändert?

Das *Zentralasien-Konzept* der Bundesregierung ist kritisch zu beurteilen. Es sieht keine wesentlichen Neuerungen vor. Die deutschen Interessen in Zentralasien sind unverändert. So heißt es in dem Konzept, dass Deutschland seine Bemühungen um eine dauerhafte Stabilisierung und Entwicklung der fünf zentralasiatischen Staaten *fortsetzen* will. Es wird ausdrücklich vermerkt, dass das Spektrum der Ziele deutscher Politik gegenüber Zentralasien auch nach den September 2001-Ereignissen *unverändert* bleibt. Wie sieht nun das deutsche Engagement in Zentralasien konkret aus?

Politische Beziehungen

Vor den September 2001-Ereignissen war die Bundesrepublik der einzige europäische Staat, der mit Botschaften in der gesamten Region präsent war. Daher übernahmen die deutschen Botschaften im Laufe der 1990er Jahre Aufgaben, die über die nationale Interessenvertretung hinausgingen. So vertrat beispielsweise die deutsche Botschaft in Kirgistan über Jahre hinweg die Interessen der Europäischen Union und der NATO. Dieser Umstand führte dazu, dass Deutschland eine außerordentliche politische Bedeutung in Zentralasien zuteil wurde. Viele zentralasiatischen Staaten sahen in der Bundesrepublik einen wichtigen politischen und wirtschaftlichen Partner sowie einen Anwalt ihrer Interessen bei der Europäischen Union.

Mit der Aufgabenerweiterung änderte sich Ende der 1990er Jahre auch der Interessenschwerpunkt. Die zentralasiatischen Deutschen waren größtenteils ausgewandert¹⁵. Besonderes Interesse hatte die Bundesrepublik nun, wie Außenminister Fischer anmerkte, an gefestigten politischen Strukturen in Zentralasien. Diese könnten aus deutscher Sicht jedoch nur durch die Verwirklichung rechtsstaatlicher Prinzipien im Innern und durch Umsetzung regionaler vertrauensbildender Maßnahmen erhalten werden.¹⁶

¹⁵ 2000 lebten in Kasachstan ca. 350.000, in Kirgistan ca. 20.000 und in Tadjikistan ca. 1.000 Deutsche.

¹⁶ Reise von Bundesaußenminister Fischer nach Aserbaidschan, Kasachstan und Usbekistan sowie zum ASEM-Außenministertreffen in Peking, 20.-15.05.2001, in: www.auswaertiges-amt.de, gezogen 23. März 2002

Diese Zielsetzung wurde in dem bereits erwähnten *Zentralasien-Konzept* der Bundesregierung konkretisiert. Dort heißt es: Auch wenn die Bundesregierung ihr Engagement in dem bisherigen Spektrum fortsetzen wolle, so strebe sie eine Veränderung der politischen Prioritäten an. Priorität hätte nun der politische Dialog, insbesondere der Dialog zwischen säkularer Regierung und gemäßigter islamischer Opposition. Zu hinterfragen ist hier, ob dies sinnvoll ist. Wäre nicht ein Dialog mit den zentralasiatischen Regierungen über ihren Umgang mit Opposition und ihre Einstellung zum Islam angebrachter?

In dem *Zentralasien-Konzept* der Bundesregierung heißt es weiter, dass weiterhin – trotz der veränderten Prioritäten – am Aufbau demokratischer und transparenter politischer Strukturen, die der Bevölkerung aktive Mitwirkungsmöglichkeiten einräumen, mitgewirkt werden soll. Insbesondere strebt die Bundesregierung eine Stärkung der Zivilgesellschaft durch Förderung demokratischer und rechtsstaatlicher Strukturen an. Ihre unterstützenden Maßnahmen konzentrieren sich hier jedoch lediglich auf das Angebot der Beratung bei Reformen des Staats-, Privat- und Wirtschaftsrechts. Offen bleibt hingegen, wo die unterstützenden Maßnahmen zur Durchsetzung demokratischer Verfahren und Verhaltensweisen bleiben.

Überhaupt keine Erwähnung findet in dem *Zentralasien-Konzept* der Bundesregierung ein ganz neuer Aspekt der bilateralen Beziehungen mit Zentralasien: die militärpolitische Dimension. Seit Anfang 2002 sind etwa 150 deutsche Soldaten auf dem südbekischen Militärflughafen in Termez stationiert. Dort sind sie u.a. für den Versorgungsnachschub (Munition, Ersatzteile, Verpflegung und Wasser) des deutschen Kontingentes in Afghanistan zuständig.¹⁷ Wie will hier die Bundesregierung umgehen? Wie lange will sie sich in Uzbekistan engagieren? Das Konzept gibt hier keine Antworten auf diese Fragen.

Wirtschaftliche Beziehungen

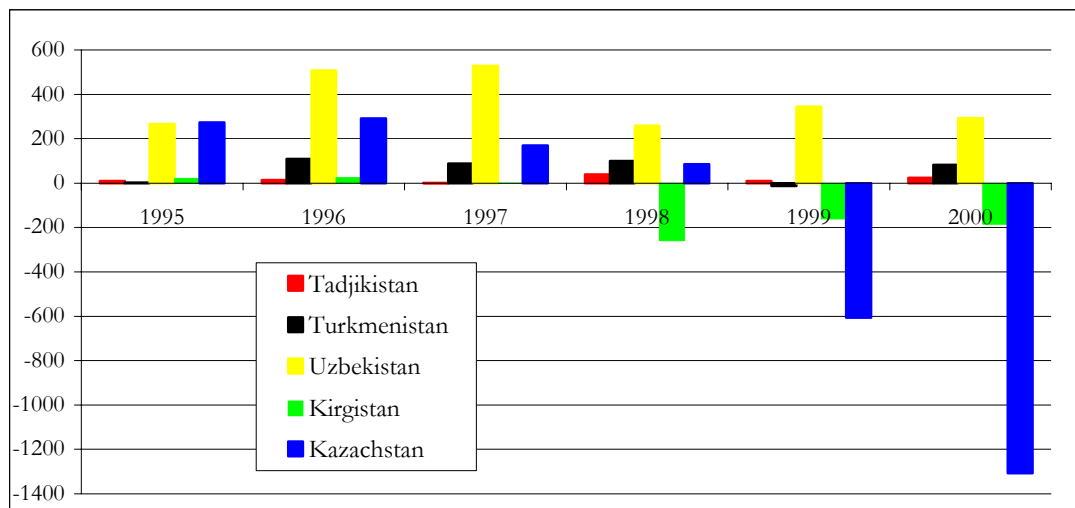
Das *Zentralasien-Konzept* der Bundesregierung sieht außerdem vor, eine sozial- und umweltverträgliche Wirtschaftsentwicklung in Zentralasien zu fördern, um Gewaltbereit-

¹⁷ Um die Genehmigung für die Nutzung des Flughafens zu erhalten, hat die Bundesrepublik Deutschland eine Kooperation mit der usbekischen Luftfahrtgesellschaft Uzbekistan Airways vereinbart, der dieser Flughafen vor seiner militärischen Umwandlung gehörte.

schaft und Terrorismus den Nährboden zu entziehen und eine nachhaltige Entwicklung zu fördern. Die zentralasiatischen Staaten sollen in ihrem schwierigen wirtschaftlichem Transformationsprozeß und in ihren dringend erforderlichen Wirtschaftsreformen unterstützt werden, um die makroökonomischen Voraussetzungen für einen wirtschaftlichen Aufschwung zu schaffen. Hierzu sollen, so die Bundesregierung in ihrem *Zentralasien-Konzept*, Projekte im Bereich der Exportberatung, der Reform des Bankenwesens, der beruflichen Bildung sowie der Beratung zu Existenzgründungen durchgeführt werden. Dies ist jedoch kein wesentlich neuer Ansatz.

Welche wirtschaftliche Bedeutung hat aber Zentralasien für Deutschland? Wie haben sich die Wirtschaftsbeziehungen zwischen Zentralasien und der Bundesrepublik in den letzten Jahren entwickelt? Ist Zentralasien eine attraktive Wirtschaftsregion? Sicher ist innerhalb Zentralasiens Kazachstan der von der Bundesrepublik bevorzugte Handelspartner. Kazachstan erzielte in den letzten Jahren – im Vergleich zu seinen zentralasiatischen Nachbarn – den höchsten Handelsumsatz mit Deutschland. Es lag im Jahr 2000 bei der deutschen Einfuhr auf Rang 48, bei der deutschen Ausfuhr auf Rang 72 und beim Umsatz auf Rang 58.¹⁸

Deutscher Handelssaldo mit Zentralasien 1995-2000 (Mio. DM)



Quellen: bfai (Hrg.): Ostmittel- und Osteuropa im Aufholprozeß, Sammelband 2001, Berlin 2001, S. 181ff; ifo-Institut, Prof. Schönherr

¹⁸ Angaben ifo-Institut, Prof. Schönherr

Umgekehrt ist Deutschland gerade für Kazachstan ein wichtiger Handelspartner. Beispielsweise gingen im Jahr 2001¹⁹ knapp 6% aller kazachstanischen Exporte nach Deutschland. Wichtigstes Ausfuhrgut war hier mit 81% Erdöl. Hingegen kamen 7,3% aller kazachstanischen Importe aus Deutschland. Davon waren 31% Maschinen und knapp 16% elektrotechnische Erzeugnisse. Kazachstan exportierte mehr nach Deutschland, als es importierte. Daher war der deutsche Handelsaldo 2000 negativ. Es belief sich auf -1,3 Mrd. DM.

Die Wirtschaftsbeziehungen zwischen Deutschland und Uzbekistan erzielten weit weniger Umsatz als die zwischen Deutschland und Kazachstan. Dennoch stellt Deutschland auch für Uzbekistan einen wichtigen Handelspartner dar. So erhielt Uzbekistan im Jahr 2000 knapp 14% seiner Importgüter – hierunter vornehmlich Maschinen und elektrotechnische Erzeugnisse – aus Deutschland. Allerdings machten die Exporte nach Deutschland weniger als 3% der usbekischen Gesamtausfuhren aus. Hier dominierte die Baumwolle mit 71%.

Die Wirtschaftsbeziehungen in und mit Zentralasien sind noch ausbaufähig. Um diese zu beleben, müssten die zentralasiatischen Staaten jedoch bestehende Handelshemmnisse abbauen sowie die rechtlichen und wirtschaftlichen Rahmenbedingungen für ausländische Investitionen in den Ländern nachhaltig verbessern. Solange sich diese Voraussetzungen nicht verändern, werden sich die Wirtschaftsbeziehungen in und mit Zentralasien kaum weiter entwickeln. Vielleicht leisten hier die von der Bundesregierung unterstützten Projekte einen Beitrag und fördern eine sozial- und umweltverträgliche Wirtschaftsentwicklung in Zentralasien.

Entwicklungspolitische Zusammenarbeit

Bereits 1992/93 nahm die Bundesrepublik ihre entwicklungspolitische Zusammenarbeit mit den zentralasiatischen Staaten auf, die zuvor das *Development Assistance Committee* der *OECD* als Entwicklungsländer anerkannt hatte. Ihre technische und finanzielle Hilfeleistung konzentrierte sich zunächst auf die Länder Uzbekistan, Kirgistan und Kazachstan. Später wurde diese auch auf Tadjikistan ausgeweitet. Die anfänglich begonnene

¹⁹ Januar bis November 2001

Zusammenarbeit mit Turkmenistan wurde aufgrund „unzureichender politischer Rahmenbedingungen“ nicht fortgesetzt.²⁰ Während das vom Bürgerkrieg gebeutelte Tadjikistan hauptsächlich Nahrungsmittelhilfe erhielt, konzentrierte sich das deutsche Engagement in Uzbekistan, Kirgistan und Kazachstan vorwiegend auf folgende Bereiche:

- Notprogramme zur Aufrechterhaltung der Leistungsfähigkeit wichtiger Einrichtungen (z.B. Flughafen von Taschkent);
- Beratung bei Wirtschaftsreformen (z.B. Aufbau eines ländlichen Kreditsystems nach dem Raiffeisen-Modell in Kirgistan);
- Förderung der Klein- und Mittelindustrie in der Privatwirtschaft (z.B. Beratung bei Existenzgründungen, Aus- und Fortbildung);
- Verbesserung der Basisgesundheitsversorgung (z.B. Familienplanung, reproduktive Gesundheit, Tuberkulosebekämpfung);
- Ausbau der Infrastruktur im Energiebereich (z.B. Verlegung von Stromleitungen in Kirgistan; Elektrifizierung eines Streckenabschnittes der usbekischen Eisenbahn);
- Bekämpfung der Desertifikation (Förderung ressourcenschonender Landwirtschaft, Rekultivierung trockengefallener Böden in der Aralseeregion); sowie
- Rehabilitierung einer umweltgerechten Trinkwasserversorgung (u.a. am Aralsee).

Im Rahmen der Neustrukturierung der deutschen Entwicklungszusammenarbeit erhielten Kirgistan, Kazachstan und Uzbekistan 1998 den Status als „Partnerländer“, in denen *ein* bestimmter, entwicklungspolitisch relevanter Bereich besonders gefördert werden sollte. Kirgistan, Uzbekistan und Kazachstan einigten sich mit der Bundesregierung auf den Bereich „Wirtschaftsförderung und Aufbau der Marktwirtschaft“. Keiner der zentralasiatischen Staaten erhielt jedoch den Status als „Schwerpunktland“ – wie etwa Georgien im Kaukasus, das nun in drei ausgewählten Sektoren deutsche Förderung erhält.

²⁰ Aktuelles: BMZ – Zentralasien-Konzept, Bisherige bilaterale Zusammenarbeit war in ihrem Umfang sehr begrenzt, in: www.bmz.de, gezogen 7. April 2002

Zugesagte Entwicklungszusammenarbeit 1992 bis Ende 2001

	Kazachstan	Kirgistan	Uzbekistan	Turkmenis- tan	Tadjikistan
Finanzielle Zusammenarbeit	69 Mio. Euro	96 Mio. Euro	146 Mio. Euro	--	--
Technische Zusammenarbeit	29 Mio. Euro	35 Mio. Euro	35 Mio. Euro	9 Mio. Euro	12 Mio. Euro
Nahrungsmittelhilfe	--	--	--	--	22 Mio. Euro
Insgesamt 1992-2001	98 Mio. Euro	131 Mio. Euro	181 Mio. Euro	9 Mio. Euro	34 Mio. Euro

Quellen: Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung; www.bmz.de

Wie bereits erwähnt, legte das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) im Dezember 2001, also noch vor der Bundesregierung, ein *Zentralasien-Konzept* vor.²¹ Dieses Konzept sieht vor, die entwicklungspolitische Zusammenarbeit mit Uzbekistan, Kirgistan, Kazachstan und Tadjikistan, nicht jedoch mit Turkmenistan, zu intensivieren. Darüber hinaus soll die überregionale Kooperation der einzelnen Ländern untereinander gefördert werden.

Konkret heißt dies: Die genannten zentralasiatischen Staaten firmieren weiterhin als „Partnerländer“, die individuell unterstützt werden. Gleichzeitig werden sie zu der „Partnerregion“ Zentralasien zusammengefaßt, die länderübergreifende Partnerschaftsleistungen erhalten soll. In Kooperation mit Zentralasien sollen nun zielgerichtete Programme entwickelt werden, die u.a. folgende Schwerpunkte haben:

1. Unterstützung der Wirtschaftsreformen und Armutsbekämpfung
 - Bekämpfung der Jugendarbeitslosigkeit durch Arbeitsbeschaffungs- und food-for-work-Programme mit dem Ziel, zur Rehabilitierung von lokaler und regionaler Infrastruktur beizutragen;
 - Verbesserung der Basisgesundheits: Bekämpfung der Tuberkulose; Aufbau von Gesundheitsdiensten; Fortsetzung der bestehenden Gesundheitsprogramme;
2. Förderung der länderübergreifenden Zusammenarbeit
 - Fortführung des Aktionsprogramms zur Bekämpfung der Wüstenbildung; sowie

²¹ Aktuelles: BMZ – Zentralasien-Konzept, in: www.bmz.de, gezogen 7. April 2002

- Koordinierung der Anstrengungen in den Bereichen Wassernutzung, Energiegewinnung und landwirtschaftliche Bewässerung.

Das *Zentralasien-Konzept* des BMZ, das in unmittelbarer Reaktion auf die September 2001-Ereignisse entstanden ist, sucht den Rahmen für eine intensivere und nachhaltigere Entwicklungszusammenarbeit zu setzen. Grundsätzlich begrüßenswert ist der Ansatz, die regionale Kooperation nicht nur in Zentralasien, sondern auch im Hinblick auf Zentralasien stärken zu wollen. Denn schon längst hätten die zentralasiatischen Staaten ermutigt werden müssen, regionale Lösungen für länderübergreifende Aufgaben wie etwa der Sicherung der Wasser- und Energieversorgung oder der Bekämpfung des Drogenhandels zu suchen. Und schon längst hätten die Geberstaaten bestärkt werden müssen, ihre Initiativen zu Zentralasien zu bündeln, um die Entwicklungszusammenarbeit effektiver zu gestalten.

Ausblick

Ein Stabilitätspakt für Zentralasien?

Da europäische und deutsche Interessen in Zentralasien über Jahre hinweg nicht als „vital“, sondern lediglich als „wichtig“ eingestuft worden waren, wurden von den entsprechenden Stellen nie Konzepte zu Zentralasien erarbeitet. Zwar wurde hin und wieder eine klarsichtige und vorausschauende Analyse von Konfliktpotentialen und Kooperationsmöglichkeiten unter Berücksichtigung der Ziele der unterschiedlichen Akteure sowie der personellen und finanziellen Mittel vorgenommen. Allerdings mündete diese Analyse meist nicht in einem Strategiepapier, das Grundlage für ein entschiedeneres Engagement Deutschlands und Europas in Zentralasien hätte werden können und sollen.

Nach dem 11. September hatte sich jedoch die europäische wie die deutsche Perzeption dieser Region verändert. Zentralasien war plötzlich „Nachbarregion“. Und diese „Nachbarregion“ erwies sich als ausgesprochene „Krisenregion“ mit vielfältigsten Stabilitätsrisiken. Europa, insbesondere aber Deutschland, zeigte sich außerordentlich an der Stabilität und Berechenbarkeit der Region interessiert. Stimmen wurden laut, die eine Politik des „containment“ forderten, um ein weiteres Vordringen des islamischen Fundamenta-

lismus zu verhindern sowie Drogen- und Waffenhandel und damit einhergehende Kriminalität abzuwehren.²²

Einige gingen sogar so weit, einen Stabilitätspakt für Zentralasien unter der Führung der Europäischen Union oder der OSZE zu fordern. Man argumentierte, dass ein Engagement für einen spezifisch zentralasiatischen Stabilitätspakt gerade deswegen vonnöten wäre, weil ein instabiles Zentralasien für Deutschland und Europa nicht tragbar wäre. Anhaltender Migrationsdruck, entstanden durch soziale Perspektivlosigkeit und blutige Auseinandersetzungen, könnten sich für Europa zu einem tieferen Problem entwickeln. Vision war daher, eine zentralasiatische Sicherheitsgemeinschaft nach europäischem Vorbild auf folgenden Ebenen auszubilden:

- Sicherheitskooperation zunächst auf militärischer Ebene, später auch auf ziviler Ebene (z.B. für die Kriminalitätsbekämpfung);
- Kooperation in Handelsfragen: Abbau der Handelsbarrieren, Verbesserung der Infrastruktur, Einrichtung einer grenzüberschreitenden Verwaltung;
- Aufbau einer gemeinsamen politischen Struktur: Ernennung von Regierungsräten, Einrichtung einer parlamentarischen und einer zivilen Versammlung;
- Engere Anbindung an europäische Organisationen wie EU, OSZE und Europarat.

Augenscheinlich wurden hier vom Balkan her bekannte Probleme und ihre Lösungsstrategien auf Zentralasien übertragen. In Zentralasien finden sich aber nicht unbedingt dieselben Konflikt- und Interessenlagen wie auf dem Balkan. Es ist daher nicht angebracht, Erfahrungen und Konzeptionen, die in Südosteuropa gesammelt worden sind, auf Zentralasien zu übertragen. Zum einen haben die zentralasiatischen Stabilitätsrisiken eine andere Spezifik. Der historisch-religiöse Hintergrund, die sozio-ökonomischen Gegebenheiten sowie die politische Kultur sind anders. Zum anderen haben gewaltsame Konflikte in Zentralasien, sofern sie ausbrechen, nicht unmittelbare, sofortige Auswirkung auf Europa. Massive Migrationsströme sind bei blutigen Konflikten nicht zu erwarten.

Die indirekten und mittelfristigen Risiken, die ein instabiles Zentralasien für Europa jedoch in sich bergen, sind allerdings nicht zu unterschätzen. Die europäische Energiesi-

²² Heinrich Kreft / Manfred Hutterer: Neues „Great Game“ in Zentralasien? 2001, S. 614

cherheit wäre letztendlich in Frage gestellt. Aus diesem Grund müßte Europa außerordentlich daran interessiert sein, ein umfassendes Konzept kooperativer Sicherheit zur Prävention und Deeskalation von Konflikten in Zentralasien unter Einbeziehung der politischen, militärischen, sozialen und wirtschaftlichen Sicherheitsdimensionen zu entwickeln. Dies steht jedoch noch aus.

Zu fragen ist jedoch folgendes: Erstens: Gäbe es in Deutschland wie auch in Europa den festen politischen Willen, einen solchen Stabilitätspakt in Zentralasien durchzusetzen? Hätte Europa eine Chance, die in Zentralasien wirkenden Groß- und Regionalmächte für ein derartiges Sicherheitssystem zu gewinnen? Zweitens: Hätten die zentralasiatischen Staaten überhaupt ein Interesse an einem derartigen, nach europäischem Vorbild gestalteten Stabilitätspakt? Wollten sie eine derartig massive Einmischung in ihre inneren Angelegenheiten? Drittens: Wären europäische Sicherheitsvorstellungen – wesentlich getragen von den Zielen der Demokratieförderung und Marktwirtschaftseinführung – überhaupt auf Zentralasien übertragbar?

Und gerade die zuletzt gestellte Frage ist die wichtigste Frage: Wären die europäischen Werte, die heute von multilateralen Institutionen wie der OSZE und EU, aber auch von bilateralen Einrichtungen (Botschaften, Stiftungen etc.) in Zentralasien vermittelt werden, mit zentralasiatischen Wertvorstellungen kompatibel?²³ Kollidiert nicht das von Europa vertretene Konzept einer umfassenden Sicherheit mit den Vorstellungen der zentralasiatischen Machthaber, die politische Stabilität mit meinungspolitischer Uniformität und wirtschaftlichen Fortschritt mit persönlicher Bereicherung identifizieren?

Deshalb kann ein Stabilitätspakt, wie er bereits auf dem Balkan implementiert worden ist, keine Lösung sein. Will Europa auf die vielfältigen Stabilitätsrisiken in Zentralasien eine adäquate Antwort finden, so sollte es nicht auf europäische Sicherheitskonzepte zurückzugreifen, sondern vielmehr konkrete Projekte durchführen, die auf die zentralasiatischen Gegebenheiten abgestimmt sind.

²³ Siehe dazu: Arne C. Seifert: Die OSZE und der Islam – Chance zur Selbstvervollkommnung? In: Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg / IFSH (Hrg.): OSZE-Jahrbuch 2000, S. 236f

Europäische und deutsche Beiträge zur Stabilität in Zentralasien

Zentralasien ist die einzige Region, in der die OSZE und die EU präsent sind, die wesentlich vom Islam, seinen Traditionen und seiner politischen Kultur bestimmt ist. Und damit ist Zentralasien zugleich eine Region, die kulturell und sozialpsychologisch am weitesten von Europa entfernt ist. Trotz der vermeintlichen und realen „Ferne“ Zentralasiens zu Europa sollte sich Europa in Zentralasien engagieren.

Derzeit besteht gerade von europäischer und deutscher Seite erhöhte Aufmerksamkeit gegenüber den Vorgängen in Zentralasien. Und diese Aufmerksamkeit sollte zu verstärktem europäischen Engagement in der Region führen. Europa sollte sich nicht zurückhalten, auch wenn die Präsenz der Anti-Terror-Koalition in Zentralasien dazu verleiten könnte.

Die Anti-Terror-Koalition ist derzeit in Kirgistan (ca. 3.000 Mann), in Uzbekistan (ca. 1.700 Mann, davon 150 Deutsche) und in Tadjikistan (ca. 200 Mann) stationiert. In den letzten Monaten hat sich die USA zu einer neuen, nicht mehr zu vernachlässigenden Macht entwickelt, die parallel zu Rußland und China um Einfluß in Zentralasien ringt. Derzeit werden die unterschiedlichen sicherheitspolitischen Interessen in Bezug auf Zentralasien abgesteckt. An einem gemeinsamen Konzept zur Stabilisierung der Region wird jedoch nicht gearbeitet.

Gerade hier wäre Europa gefragt. Es könnte versuchen, die USA, Rußland und China für einen Ordnungsrahmen für Zentralasien auf der Basis regionaler Kooperation und Gleichberechtigung zu gewinnen. Hierfür müßten jedoch die EU sowie die OSZE ihr Engagement koordinieren, geschlossen ihre Interessen gegenüber den beteiligten Akteuren vertreten und den politischen Dialog in der und über die Region intensivieren. Würde dies erfolgen, so könnte Europa sich zu einem gewichtigen Akteur in Zentralasien entwickeln, der aufgrund der Tatsache, dass er am „Großen Spiel“ moderierend teilnimmt, Respekt und Anerkennung erfährt.

Europa sollte sich in Zentralasien jedoch nicht nur auf regionaler Ebene engagieren, sondern auch seine Aktivitäten auf nationaler Ebene verstärken. Will es hier Erfolg haben, so sollte es weniger die aus westlicher Sicht wahrgenommen politischen, wirtschaftlichen und sozialen Reformdefizite in den Vordergrund stellen, als vielmehr die spezifisch zent-

ralasiatischen sozio-historischen Rahmenbedingungen zur Grundlage für umfassende gesellschaftspolitische Reformen machen. Beispielsweise sollte stets berücksichtigt werden, dass zentralasiatisches Politikverständnis wesentlich auf persönlichen Beziehungen beruht, und partikulare Strukturen, denen lokale und tribale Gemeinschaften zugrunde liegen, dominieren.

In der Entwicklungszusammenarbeit ist es sicherlich wichtig, rechtsstaatliche und grundlegende menschenrechtssichernde Strukturen in Zentralasien zu stärken, rechtsstaatliche Institutionen aufzubauen sowie Rechts- und Verwaltungsreformen durchzuführen. Erfolg kann dies nur dann haben, wenn bestehende Rechtssysteme, die wesentlich auf gewohnheitsrechtlichen Vorstellungen beruhen, einbezogen werden. Wichtig ist auch, Verwaltungsfachkräfte, Justizpersonal und Polizeieinheiten auszubilden. Zu fragen ist nur, ob europäisches Beamtenethos auf zentralasiatisches Lokal- und Clanethos übertragbar ist.

Darüber hinaus sollten nicht-staatliche Akteure (Nichtregierungsorganisationen, politische Parteien) in Zentralasien gefördert werden, damit gesellschaftliche Interessen jenseits von staatlichen Institutionen aggregiert und artikuliert werden können. Es kann aber nicht Ziel europäischen Engagements in Zentralasien sein, die Nichtregierungsorganisationen zu unterstützen, die lediglich auf die Akquise ausländischer Projektgelder spezialisiert sind, aber keineswegs einen konstruktiven Beitrag zur Verbesserung der gesamtgesellschaftlichen Situation leisten.

Zentralasien ist – auch zehn Jahre nach seiner Unabhängigkeit – eine Region, in der noch vieles möglich erscheint. Außenpolitische Orientierungen sind noch nicht zementiert, Bündnispartner noch nicht endgültig definiert, sicherheitspolitische Bündnisse noch nicht fest gefügt. Es besteht immer noch Gestaltungsraum. Diesen gilt es zu nutzen, um die zentralasiatischen „Nachbarstaaten“ enger an Europa heranzuführen und mit ihnen eine längerfristige Kooperation aufzubauen. Die energiepolitischen Interessen, die Europa in Zentralasien hat, verpflichten Europa geradezu zu nachhaltigem Engagement in der Region.

Zur Autorin

Dr. Marie-Carin von Gumpfenberg, Politikwissenschaftlerin mit Schwerpunkt Zentralasien, ehemalige OSZE-Mitarbeiterin in Kirgistan