

## TAGUNG

# Die EU-Politik gegenüber Zentralasien und dem Südkaukasus zwischen regionalem und bilateralem Ansatz

Julian Plottka\*

Vor dem Hintergrund der neuen Globalen Strategie für die Sicherheits- und Außenpolitik der Europäischen Union (EU) „Shared Vision, Common Action: A Stronger Europe“<sup>1</sup> diente die Konferenz „The EU, Central Asia and the Caucasus in the International System“ der Diskussion, wie sich angesichts des veränderten geopolitischen Umfelds die strategische Neuausrichtung der EU-Außenbeziehungen in den Politiken gegenüber dem Südkaukasus und Zentralasien umsetzen lässt. Dabei stand eine Frage im Vordergrund, die bereits bei der Erneuerung der EU-Zentralasienstrategie unter lettischer Ratspräsidentschaft 2015 und bei der Überprüfung der Europäischen Nachbarschaftspolitik im selben Jahr unbeantwortet blieb: Soll die EU in ihrer Politik gegenüber dem Südkaukasus und Zentralasien jeweils einen regionalen Ansatz verfolgen oder sind die einzelnen Länder so unterschiedlich, dass bilaterale Beziehungen mehr Erfolg versprechen?

Um diese Frage zu diskutieren, wurden zuerst Themen gesammelt, die in Zukunft die größten Herausforderungen für die Beziehungen der EU zu den Ländern beider Regionen darstellen. Anschließend beleuchteten die TeilnehmerInnen der Konferenz die Außenpolitiken der acht Staaten, Regionalisierungstendenzen im Südkaukasus und in Zentralasien sowie die Rolle der globalen Mächte genauer.

Als Auftaktkonferenz des von der VolkswagenStiftung und dem EU-Programm Erasmus+ geförderten Graduiertenkollegs „The

### The EU, Central Asia and the Caucasus in the International System

Institut für Europäische Politik (IEP) und Centre international de formation européenne (CIFE)

Gefördert von der VolkswagenStiftung und Erasmus+ sowie mit finanzieller Unterstützung der Friedrich-Ebert-Stiftung.

30./31. August 2016, Almaty

#### Welcome: International Conference: The EU, Central Asia and the Caucasus in the International System

Prof. Dr. Mathias JOPP, Director, IEP, Berlin  
Dr. rer. soc. Markus KAISER, President, German-Kazakh University, Almaty  
PD Dr. Matthias WAECHTER, Director General, CIFE, Nizza/Berlin

#### Welcome Addresses

H.E. Dr. Traian Laurențiu HRISTEA, Ambassador, Head of the European Union Delegation to Kazakhstan  
Bertram JOOB, Chargé d'affaires, Consulate General of the Federal Republic of Germany to Kazakhstan, Almaty

#### Keynote Speech: Some European-Eurasian Perspectives

Dr. h.c. Michael EMERSON, Centre for European Policy Studies (CEPS), Brussels

#### Comments:

H.E. Dr. Traian Laurențiu HRISTEA, Ambassador, Head of the European Union Delegation to Kazakhstan

\* Julian Plottka, Programmmanager des Graduiertenkollegs „The EU, Central Asia and the Caucasus in the International System“ (EUCACIS) und Wissenschaftlicher Mitarbeiter am Institut für Europäische Politik, Berlin.

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

EU, Central Asia and the Caucasus in the International System“ (EUCACIS) war das Treffen europäischer, zentralasiatischer und südkaukasischer ExpertInnen und WissenschaftlerInnen zugleich selbst Teil der EU-Politik zur Förderung des wissenschaftlichen Nachwuchses in beiden Regionen. Das Kolleg wird in den nächsten drei Jahren zwölf ausgewählte DoktorandInnen, die an einer Universität im Südkaukasus oder im weiteren Zentralasien promovieren, in diesem Vorhaben fördern und sie durch zusätzliche Betreuung im Rahmen von Konferenzen, Kursen, Sommerschulen, Forschungsaufenthalten und eines Mentorenprogramms auf ihre Karriere in Forschung und Lehre vorbereiten.

#### *Handel als Beitrag zu Sicherheit und Stabilität*

Das erste Panel bot eine Tour d’Horizon zu den Themen, die aktuell von Relevanz sind – sowohl in der Forschung als auch bei politischen EntscheidungsträgerInnen, die in Brüssel und den Hauptstädten beider Zielregionen mit den bilateralen Beziehungen befasst sind. Einleitend hob *Michael Emerson* die wachsende politische Relevanz der Forschung zum internationalen Terrorismus hervor, der durch die Aktivitäten der Terrororganisation „Islamischer Staat“ den Südkaukasus und Zentralasien erreicht habe. Er konstatierte jedoch erhebliche methodische Schwierigkeiten: Terrorismus sei an sich bereits als Forschungsgegenstand schwer zu erfassen. In Zentralasien komme erschwerend hinzu, dass unter dem Vorwand der Terrorismusbekämpfung auch gegen legitime politische Opposition vorgegangen werde, was den Zugang für WissenschaftlerInnen weiter erschwere. Beim Thema Menschenrechte verhielten sich wissenschaftliches Interesse und politische Relevanz genau umgekehrt. Es werde eine große Zahl an Arbeiten dazu publiziert, obwohl es wenige konkrete Entwicklungen gebe. Als ein weiteres Thema von künftig größerer Bedeutung identifizierte Emerson den Frachtverkehr in den bzw. durch die beiden Regionen. Insbesondere das Engagement Chinas bei der Förderung

Prof. Dr. Mushtaq KAW, Maulana Azad National Urdu University, Hyderabad  
Dr. Aijan SHARSHENOVA, University of Leeds  
Dr. Sergey YUN, Department of World Politics, Tomsk State University, Tomsk

*Moderation:* Prof. Gulimire AIZIMU, University of Xinjiang; and Prof. Dr. Mathias JOPP, Director, IEP, Berlin

#### **Caucasian and Central Asian States’ Foreign Policy: Preferential Partnerships or Multi-vector Policies?**

*Chair:* PD Dr. Matthias WAECHTER, Director General, CIFE, Nizza/Berlin

Dr. Ashot ALEKSANYAN, Yerevan State University, Yerevan

Prof. Dr. Mara S. GUBAIDULLINA, Al-Farabi Kazakh National University, Almaty

Anna GUSSAROVA, Central Asian Institute for Strategic Studies (CAISS), Almaty

Prof. Dr. Zhenis KEMBAYEV, School of Law, KIMEP University, Almaty

#### **Regionalisation in the Wider Central Asia and the Southern Caucasus: Competing Integration Projects in Comparative Perspective**

*Chair:* Dr. Helgard FRÖHLICH, Director of the CIFE Office in Berlin

Dr. Serik BEIMENBETOV, German-Kazakh University, Almaty

Dr. Mukhtar HAJIZADA, Khazar University, Baku

Dr. Nargis KASSENOVA, KIMEP University, Almaty

Dr. Sebastian KRAPOHL, University of Amsterdam

Dr. Nazira MOMOSHEVA, Kyrgyz National University, Bishkek

#### **Keynote Speech: The New Great Power Contest for Central Asia?**

Prof. Dr. Mirzokhid RAKHIMOV, Institute of History, Academy of Sciences, Tashkent; Johns Hopkins University, Baltimore

*Moderation:* PD Dr. Matthias WAECHTER, Director General, CIFE, Nizza/Berlin

#### **Concluding Remarks**

Prof. Dr. Mathias JOPP, Director, IEP, Berlin

PD Dr. Matthias WAECHTER, Director General, CIFE, Nizza/Berlin

von Verkehrsinfrastrukturprojekten durch seine Initiative „One Belt, One Road“ (OBOR) deutet dies an. Da auch die EU-Mitgliedstaaten großes Interesse an einer besseren Anbindung Zentralasiens und dem Ausbau eines Transportkorridors über Land nach China hätten, sollte sich die EU hier stärker engagieren und mit der Eurasian Development Bank zusammenarbeiten. Als weiteres für die EU wichtiges Thema griff Emerson die Rolle der Eurasischen Union (EEU) in beiden Regionen auf: Sie sei besonders mit Blick auf die zukünftige Entwicklung der gefrorenen Konflikte im Südkaukasus sowie für die Handelsbeziehungen der EU zu den EEU-Mitgliedsländern von Bedeutung.

*Traian Laurențiu Hristea* fokussierte seinen Impuls stärker auf Zentralasien und unterstrich das andauernde Interesse der EU an der Region mit den Worten: „If you do not invest in prosperity and stability, you will import poverty and instability.“ Als eines der größten Probleme für die EU-Politik gegenüber der Region identifizierte er die mangelnde Kooperation unter den fünf zentralasiatischen Staaten, was einen kohärenten Politikansatz erheblich erschwere. Da eine wirtschaftliche Integration in der Region derzeit noch ausgeschlossen scheine, sollten sich die Staaten zumindest öfter untereinander austauschen. Aus Brüssel berichtete er, dass die Frage, wie die EU mit der EEU kooperieren kann, eines der aktuell in der EU-Politik gegenüber den früheren Sowjetrepubliken am intensivsten diskutierten Themen ist. Auch auf Seiten der östlichen Partner gebe es ein spiegelbildliches Interesse an einer Zusammenarbeit. Armenien sei unter den EEU-Mitgliedern hierauf am besten vorbereitet. Ziel der EU bei einer solchen Kooperation sei: „We want to prove that it is an instrument that is for the benefit of both sides.“

In der sich anschließenden Diskussion wurden die Perspektiven der Kooperation in den Bereichen Gütertransport, Wirtschaft und Förderung der Menschenrechte genauer betrachtet und die Interessen der EU, Russlands

und Chinas sowie der Staaten in den Zielregionen an konkreten Beispielen diskutiert. In allen Beiträgen wurde deutlich, dass die Zusammenarbeit im Bereich Wirtschaft zentrales Interesse aller Partner ist, gleichzeitig jedoch insbesondere in Bezug auf die EEU große zu bewältigende Herausforderungen birgt.

#### *Von der multi- hin zur bi-vektoriellen Außenpolitik?*

Leitfrage des Panels zu den Außenpolitiken der Staaten Zentralasiens war, ob diese in ihren Außenbeziehungen einen festen Bezugspartner – sei es China, Russland oder der Westen – wählen oder versuchen, die Zusammenarbeit mit unterschiedlichen globalen Akteuren zu variieren. Eine solche multi-vektorielle Außenpolitik würde dabei der These widersprechen, dass es ein neues „Great Game“ in der Region gibt, da die Weltmächte geringere Chancen hätten, dominanten Einfluss auf einzelne Länder auszuüben.

Die Analyse der kasachischen Außenpolitik fiel aus der Binnensicht des Landes differenziert aus. Einerseits wurde das Interesse der Regierung an ausbalancierten externen Beziehungen mit unterschiedlichen Partnern unterstrichen und auf entsprechende Initiativen verwiesen. Andererseits wurde klargestellt, dass Kasachstan keine außenpolitische Großmacht ist und die politischen Prioritäten im Inneren liegen: Frieden, Stabilität und Sicherheit. Diesen politischen Zielen gegenüber habe die Außenpolitik instrumentellen Charakter. Mit Blick auf das russisch-kasachische Verhältnis wurde ein Widerspruch zwischen der geringen wirtschaftlichen Bedeutung, die das Land als Exportmarkt für Kasachstan hat, und der großen politischen Relevanz festgestellt. Für alle zentralasiatischen Staaten wurde konstatiert, dass diese starke Abhängigkeit von Russland inzwischen nicht mehr nur positiv gesehen wird. Insbesondere der russisch-ukrainische Konflikt habe Befürchtungen bestärkt, dass Russland auch in Zentralasien versuchen werde, seinen Einfluss zu festigen. Es wurde geschlussfolgert, dass deshalb eine

stärkere Orientierung hin zu China im Interesse der zentralasiatischen Staaten liege, um ein Gegengewicht zu schaffen. Ob sich die multi- hin zu einer bi-vektoriellen Außenpolitik (zwischen Russland und China) entwickelt, sei eine offene Forschungsfrage, die es in den nächsten Jahren zu bearbeiten gelte. Auffällig war, dass die Beziehungen zu den Vereinigten Staaten nicht angesprochen wurden. Seit der noch unter Hillary Clinton initiierten, aber dann nicht weiter vorangetriebenen „Silk Road Initiative“ scheinen die USA ihr Interesse an der Region und damit auch an Einfluss verloren zu haben.

*Zentralasien: keine Region der Welt ist weniger integriert*

Aktuell finden sich in allen Teilen der Welt regionale Integrationsprojekte, die jedoch eine erhebliche Varianz hinsichtlich ihrer Integrationsstiefe aufweisen. Grundsätzlich sei zwischen supranationaler Integration und rein intergouvernementaler Zusammenarbeit zu unterscheiden. Für Zentralasien sei im globalen Vergleich festzustellen, dass es weltweit keine Region gibt, in der noch weniger regionale Zusammenarbeit stattfindet. Genuin zentralasiatische Integrationsprojekte gebe es nicht, die Staaten beteiligten sich jedoch an einigen Projekten, die über die Region hinausreichen.

Zugleich bestand Einigkeit, dass eine Reihe politischer Herausforderungen in der Region – wie Wasserversorgung, Sicherheit und Wirtschaftswachstum – am besten in einem regionalen Format gemeistert werden könnte. Dass dies bisher nicht geschieht, habe sowohl externe als auch interne Gründe: Als interne Hürden wurden politische, soziale und ökonomische Faktoren herausgearbeitet. Ob es bei den politischen Hindernissen für fehlende Kooperation in naher Zukunft Veränderungen geben könnte, wurde mit Blick auf die Nachfolge des usbekischen Präsidenten diskutiert, als die ersten Gerüchte über den Tod Islam Karimovs bekannt wurden. Die weithin geteilte Einschätzung, dass der Wechsel von

Stabilität und Kontinuität geprägt sein wird, hat sich bisher bewahrheitet. Ferner stelle die geringe Vernetzung sowohl der Wirtschaften der fünf Länder als auch – soweit existierend – der Zivilgesellschaften insofern ein Hindernis dar, als dass enge Beziehungen in diesen beiden Dimensionen oft Vorreiter politischer Zusammenarbeit und Integration seien bzw. diese weiter festigten.

Unter den externen Faktoren wurde insbesondere die EEU mit der EU als auch mit den chinesischen Ambitionen in Zentralasien verglichen und die unterschiedliche wirtschaftspolitische Zielrichtung aufgezeigt. Während Europa und China Interesse an Freihandel hätten, sei die EEU auf Protektionismus ausgerichtet. Erschwerend komme hinzu, dass die beteiligten Länder die EEU selbst unterschiedlich deuteten. Während sie für Kasachstan rein wirtschaftliche Kooperation sei, betrachte Kirgisistan sie als ein Projekt politischer Integration. Für das Land sei die Beteiligung von eher langfristigen Nutzen, konkrete Vorteile gebe es derzeit nur wenige. Kurzfristig seien für Kirgisistan grenzüberschreitende Lösungen in den Bereichen Wasserversorgung, Energie, Güterverkehr und Industrieförderung wichtig. Diese ließen sich aber im Rahmen der EEU nicht realisieren. Für Russland sei die EEU ohnehin ein geopolitisches Projekt, das seinen politischen Ambitionen zur Kontrolle Eurasiens diene.

Für die Fortentwicklung regionaler Integration im Schwarzmeerraum wurden zwei wichtige Hürden herausgearbeitet: einerseits die bilateralen Spannungen und gefrorenen Konflikte zwischen einzelnen Ländern in der Region. Andererseits sei es entscheidend, wie sich die Beziehungen zwischen Russland und der Türkei zukünftig entwickeln. Der Konflikt über den Abschuss eines russischen Kampflugzeugs durch die türkische Armee habe hier zu Irritationen geführt. Es wurde jedoch positiv bewertet, dass Russland nicht mit militärischen, sondern mit „zivilen“ Mitteln reagiert habe. Dies sei ein Indiz für eine im Entstehen begriffene Sicherheitsgemeinschaft

zwischen beiden Ländern, die der weiteren regionalen Integration förderliche wäre.

#### *Kein neues „Great Game“ in den Regionen*

Nach der vorhergehenden Diskussion über die Rolle der globalen Mächte durch die „außenpolitische Brille“ der Staaten wurde abschließend nochmals ein Perspektivwechsel vollzogen und die Interessen Chinas, Russlands und der USA im Südkaukasus und in Zentralasien thematisiert. Hier wurde – wie bereits die Debatten über die regionale Integration zeigten – ein Interessengegensatz konstatiert: Während Russland vor allem versuche, seine Einflussphäre in der Nachbarschaft zu sichern, gehe es China neben sicherheitspolitischen Fragen vor allem um wirtschaftliche Zusammenarbeit. Die USA seien generell daran interessiert, die Region zu öffnen und den russischen Einfluss auf die Region auszubalancieren, auch wenn die US-amerikanischen außenpolitischen Prioritäten in anderen Regionen lägen.

Zur Verfolgung dieser Ziele verfüge aber keiner der drei Akteure über einen kohärenten Politikansatz für den Südkaukasus oder Zentralasien. Dies sei am ehesten noch in der russischen Politik der Fall, wobei die EEU nur Armenien, Kasachstan und Kirgisistan erfasst. Die auf chinesische Initiative hin 1999 gegründete Shanghai Cooperation Organisation entspreche noch weniger einem regionalen Ansatz, obwohl China damit seinen Einfluss in Zentralasien habe stärken wollen. Die USA setzten ihre außenpolitischen Prioritäten derzeit in anderen Regionen. Entsprechend könne nicht von einem neuen „Great Game“ in der Region gesprochen werden, auch wenn

zwischen China und Russland eine Konkurrenz um Einfluss bestehe.

#### *EU-Politik: Voraussetzungen für einen regionalen Politikansatz schaffen*

Für die europäische Politik gegenüber Zentralasien und dem Südkaukasus lässt sich damit die Ausgangsfrage, ob ein regionaler oder ein bilateraler Politikansatz geeigneter ist, nicht abschließend beantworten. Eine Reihe konkreter Herausforderungen ist am besten grenzüberschreitend zu lösen. Die Frage der Grenzkontrollen selbst sowie die Konkurrenz um die Nutzung der Wasservorkommen sind hier nur die eindrucklichsten Beispiele. Es bestehen aber sowohl interne als auch externe Hindernisse, die eine einheitliche Politik erschweren. Einerseits gibt es erhebliche Unterschiede zwischen den Ländern und es bestehen sowohl im südlichen Kaukasus als auch in Zentralasien Spannungen zwischen einigen von ihnen, die eine Zusammenarbeit erschweren. Andererseits muss auf den unterschiedlichen Einfluss anderer externer Akteure in der Region eingegangen werden.

Diese Diskrepanz zwischen dem potenziellen Ertrag eines regionalen Ansatzes und den Faktoren, die ihn verhindern, deutet darauf hin, dass sich die europäische Politik darauf konzentrieren sollte, die bestehenden Hürden für regionale Ansätze abzubauen. Im Bereich der internationalen Wissenschaftspolitik der EU gegenüber den beiden Zielregionen verfolgt das Graduiertenkolleg EUCACIS mit der Etablierung eines länderübergreifenden Netzwerks aus NachwuchswissenschaftlerInnen genau diesen Ansatz.