

# EUROPAISCHE RUND- SCHAU

Vierteljahresschrift  
für Politik, Wirtschaft  
und Zeitgeschichte

35. Jahrgang € 8,-

## GESPENSTER DER VERGANGENHEIT

Joana Radzyner, Robert Schuster, Krisztián Ungváry, Milan Žitný

Shlomo Avineri

Thomas Powers

Klaus Schrammeyer

Thomas Nowotny

Nahost – wohin?

CIA-Märchen

Machtspiele in Sofia

Euro-Abschreckung

Weitere Beiträge von Hubert Feichtlbauer, Dominik Hierlemann, Hanns-D. Jacobsen, Heinrich Machowski, Gerhard Mangott, Sylvia M. Patsch, Manfred Scheuch, Walter Schilling, Armando García Schmidt, Hansjakob Stehle

2007/3

## Inhalt

Die Rache der Wendeverlierer	3	<i>Joana Radzyner</i>
Auseinandersetzung mit Ungarns KP-Vergangenheit	17	<i>Krisztián Ungváry</i>
Lustrationen und geschützte Bereiche	27	<i>Robert Schuster</i>
Gespenster der Vergangenheit noch lebendig	33	<i>Milán Žitný</i>
Bulgariens Europawahlen	39	<i>Klaus Schrammeyer</i>
Die Nachbarn der Nachbarn im Visier	59	<i>Hanns D. Jacobsen/ Heinrich Machowski</i>
CIA-Tenet hat es gewußt	73	<i>Thomas Powers</i>
Grünes Licht für die großen Drei	91	<i>Dominik Hierlemann/ Armando García Schmidt</i>
Große Koalition in Berlin: Im Fahrwasser staatlicher Regulierung	99	<i>Walter Schilling</i>
Zwischenspiel in Nahost	105	<i>Shlomo Avinery</i>
»Eurodeterrence«	119	<i>Thomas Nowotny</i>

## KOMPASS

Eine Erfolgsgeschichte: Der Oman	135	<i>Sylvia M. Patsch</i>
----------------------------------	-----	-------------------------

## KRITIK

Der Mord an Litvinenko	139	<i>Gerhard Mangott</i>
Naziputschversuch 1934: SA kontra SS	143	<i>Manfred Scheuch</i>
Was bietet die FPÖ Neues?	149	<i>Hubert Feichtlbauer</i>
Bücher-Umschau	151	<i>Hansjakob Stehle</i>

# Die Nachbarn der Nachbarn im Visier

Neue ostpolitische Initiativen der Europäischen Union

Hanns-D. Jacobsen / Heinrich Machowski<sup>1</sup>

---

Während der deutschen EU-Präsidentschaft im ersten Halbjahr 2007 hat die Europäische Union eine Reihe von neuen ostpolitischen Initiativen ergriffen, die auf mehrere Jahre die Grundlage des Verhältnisses zu den östlichen Nachbarn der EU und deren Nachbarn bestimmen werden. Hierzu gehören eine Fortführung und Differenzierung der bereits im Jahr 2003 begonnenen »Europäischen Nachbarschaftspolitik« (ENP), eine besondere »Schwarzmeerinitiative« sowie die Vorlage einer Strategie, die sich auf fünf ehemalige sowjetische Republiken in Zentralasien bezieht. Mit diesem komplexen Mehrebenenansatz und durch den Einsatz einer Vielzahl von politischen, ökonomischen und kulturellen Initiativen soll versucht werden, der sich wandelnden internationalen Rolle der Europäischen Union zu entsprechen, auf den zunehmenden Erwartungsdruck der Zielländer gegenüber ihren westlichen Nachbarn und insbesondere der Europäischen Union zu reagieren und schließlich in Europa und seinen östlichen Nachbarn einen zivilgesellschaftlichen Bezugsrahmen herzustellen.

All diese Initiativen dienen dem Ziel, politische Stabilität zu schaffen, Sicherheitslücken z. B. hinsichtlich des Drogenhandels, des politischen Extremismus, der Grenzregime und der kontinuierlich steigenden Migration von Ost nach West zu schließen, wirtschaftliche Kooperation, vor allem im Energiebereich, zu intensivieren und damit jenen ökonomischen Fortschritt zu begründen, der ein zentrales Unterpfand für die erwünschte Demokratisierung darstellt. Außerdem soll explizit mehr Rechtssicherheit und der Aufbau von staatlichen Strukturen bewirkt sowie den menschenrechtlichen Defiziten entgegenwirkt werden.

Diese Ausweitung des politischen und geografischen Rahmens macht deutlich, daß mit der Einführung der Europäischen Nachbarschaftspolitik, die zunächst nicht viel mehr als eine institutionalisierte Bremse gegen den Beitritt weiterer Nachbarländer zur EU darstellte, im Verlauf der letzten Jahre politische Instrumente entstanden sind und auch weitgehend erfolgreich eingesetzt werden konnten, die auf eine Einbindung der Zielländer, auf die Wirksamkeit von Anreizen und Hilfen, auf die langfristige Schaffung von Rechtssicherheit sowie auf die Mobilität von Waren, Kapital und Men-

schen ausgerichtet sind. Kooperationsperspektiven mit der Europäischen Union – von präferentiellen Handelsverträgen über Assoziierungsabkommen und gemeinsamen Aktionsplänen bis hin zum eventuellen EU-Beitritt einiger Länder – haben immer wieder dazu geführt, daß Konfliktpotentiale reduziert und eine friedliche Zusammenarbeit langfristig möglich wurden.

Damit steht die sich jetzt herauschälende Ostpolitik der EU mit ihren Instrumenten der »positiven Konditionalität« in der Tradition der von Willy Brandt eingeleiteten deutschen »Ostpolitik« der 70er und 80er Jahre, deren Ziel es war, durch Annäherung Wandel zu bewirken und durch den gezielten Einsatz politischer sowie wirtschaftlicher Instrumente und deren Verknüpfung eine Zivilisierung Mittel- und Osteuropas zu erreichen.

Die genannten Initiativen erweisen sich somit als Teil einer politischen Gesamtstrategie, die die bislang verfolgten heterogenen Abwehr- bzw. Entwicklungsansätze ablösen. Wohlgermerkt: Es handelt sich um ein Paket von Absichten, um eine langfristige Perspektive – es wird Jahre und Jahrzehnte dauern, bis diese Ziele annähernd oder ganz erreicht sein werden. Als eine unerläßliche Voraussetzung dafür erweist sich die Kooperation mit Rußland.

---

### Die »Europäische Nachbarschaftspolitik« als Ausgangspunkt

---

Zunächst kann kein Zweifel daran bestehen, daß die »Europäische Nachbarschaftspolitik« (ENP) 2003 vor allem deshalb eingeführt wurde, um die mit den EU-Erweiterungen im Jahr 2004 und 2007 erwarteten politischen und ökonomischen Turbulenzen erst einmal abzufedern und eine neue eventuelle Welle von weiteren Beitrittsgesuchen abzuwehren.<sup>2</sup> Seither hat die ENP verschiedene Modifikationen und Konkretisierungen erfahren, von denen die wichtigste darin besteht, daß die ENP-Länder in Osteuropa, dem Südkaukasus und auch in Nordafrika und dem Nahen Osten nicht mehr wie anfangs über einen Leisten geschlagen, sondern zunehmend differenziert behandelt werden. Für Osteuropa bedeutet das die Förderung von Stabilität, Sicherheit und Wohlstand und die Vermeidung der Entstehung neuer Trennlinien mit der EU. Als Mittel hierzu dienen stärkere wirtschaftliche Zusammenarbeit, engere politische und kulturelle Beziehungen und vertiefte sektorale Zusammenarbeit mit den EU-Nachbarn und – das ist neu – der Nachbarn untereinander.

Für die postsowjetischen ENP-Staaten Ukraine und Moldau besteht die implizite praktische Botschaft der Neuerungen darin, daß nur eine Bewährung innerhalb dieser Nachbarschaftspolitik Voraussetzung für eine eventuelle Mitgliedschaft in der EU ist. Im Falle Georgiens, Aserbaidschans und Armeniens spielt allerdings die EU-Mitgliedsperspektive auf absehbare Zeit keine reale Rolle. Vor allem Georgien zieht gegenwärtig ohnehin eine NATO-Mitgliedschaft vor.

Der im Juni 2007 veröffentlichte Fortschrittsbericht zur ENP<sup>3</sup> verweist auf eine Reihe von in den Monaten zuvor erzielten Fortschritten bei der Überarbeitung von Aktionsplänen (Ukraine, Armenien, Aserbaidschan, Georgien) und insbesondere erweiterten (»enhanced«) Übereinkommen (insbesondere auf das mit der Ukraine, welches einen Modellcharakter bekommen kann), der Konkretisierung von Energieaktionsplänen (Ukraine und Aserbaidschan), der vollständigen Einbeziehung der Ukraine und Moldaus in die südosteuropäische Energiegemeinschaft, der Verbesserung der Migrationssteuerung, Visumserleichterungen für Bürger aus der Ukraine und

Moldau und vieles andere mehr.<sup>4</sup> Es ist dies ein fließender Prozeß, der sich in den Folgejahren darauf konzentrieren soll, den Partnern noch stärkere Anreize für Fortschritte auf dem Reformpfad zu bieten und damit die Anstrengungen zu würdigen, die diese Länder aufbringen müssen. Zu dieser Strategie partieller Entgrenzung gehört etwa ein verbesserter Zugang der ENP-Länder zum europäischen Binnenmarkt, der allerdings umgekehrt von den Partnern in Osteuropa abverlangt, ihre eigene Wirtschaft weiter zu öffnen und ausgewählte Teile des EU *acquis communautaire* zu übernehmen.

Die Grundlage dieser wirtschaftlichen Integration mit den ENP-Staaten sollen bilaterale Freihandelsabkommen darstellen, die nach dem Beitritt der jeweiligen Partnerländer zur *World Trade Organisation* (WTO) abgeschlossen werden sollen (das betrifft vor allem die Nicht-WTO-Mitglieder Ukraine und Aserbaidshan). Weiterhin ist die Einrichtung von »Governance-Fazilitäten« der EU zur Prämierung von Reformen in den Partnerländern vorgesehen sowie eine verstärkte regionale Zusammenarbeit beim Grenzschutz und der Migration. Schließlich spielen Energiefragen und die Ausdehnung der Energie- und Verkehrsnetze eine immer bedeutendere Rolle. Mit all diesen Initiativen beabsichtigt die EU, die politische Zusammenarbeit mit den ENP-Staaten zu vertiefen und auch eine engere politische Zusammenarbeit dieser Länder untereinander zu fördern. Diese Versuche entspringen der Einsicht, daß die dabei entstehenden Kosten für die EU bei weitem geringer sind als jene, die auf die EU langfristig zukommen könnten, wenn sie ihre Nachbarländer nicht unterstützt.

---

### **Eine Ergänzung: Die Schwarzmeersynergie-Initiative**

---

Durch den Anfang 2007 erfolgten Beitritt Bulgariens und Rumäniens ist die EU Schwarzmeeranrainer geworden. Eine besondere Initiative der Europäischen Kommission vom April 2007 betont die strategische Bedeutung dieser Region; dort kreuzen sich wichtige Energietransport- und Verkehrswege, und sie stellt eine wichtige Verbindung zu den östlichen Nachbarn der ENP-Länder in Zentralasien dar, für die die EU eine eigenständige Konzeption entwickelt hat, die im folgenden im Vordergrund dieser Untersuchung steht.

Der Initiative gehören nicht nur die osteuropäischen und südkaukasischen ENP-Staaten an, sondern auch der »strategische« EU-Partner Rußland und der EU-Beitrittskandidat Türkei.<sup>5</sup> Wegen der unterschiedlichen Beziehungsebenen mit den verschiedenen Staaten wird die Bezeichnung »Schwarzmeerstrategie« vermieden. Das Strategiebündel wird vielmehr »Synergieinitiative« genannt, die zusammen mit den bereits vorhandenen regionalen Initiativen der EU und anderen Institutionen<sup>6</sup> durchgesetzt werden soll. Dabei geht es insbesondere darum, auf die bei der Auflösung der Sowjetunion entstandenen und immer noch »schwelenden« Konflikte in Moldau (Transnistrien), Georgien (Abchasien und Süd-Ossetien) sowie in Aserbaidshan (Nagorno-Karabach) politisch einzuwirken und – noch wichtiger – darum, das politische Umfeld für Transportkorridore für Energie zu stabilisieren und somit die Energieversorgung der Europäischen Union aus dem Südkaukasus und Zentralasien zu gewährleisten.

Um in den Genuß der von der EU bereitgestellten institutionellen und finanziellen Unterstützung in den Bereichen Handel, Verkehr, Umwelt, Meerstrategie, Fischerei, Forschung und Bildung, Wissenschaft und Technologie, Beschäftigung und Soziales sowie regionale Entwicklung zu kommen und finanzielle Hilfen zu erhalten, gelten

wiederum die Grundsätze der »positiven Konditionierung«: Die angesprochenen Länder sind angehalten, sich beim Ausbau ihrer Infrastruktur, ihrer Verkehrs-, Kommunikations- und Energienetze mehr als bisher anzustrengen. Darüber hinaus sollen sie für mehr Sicherheit in der Region sorgen, den Kampf gegen das organisierte Verbrechen verstärken und den Auf- und Ausbau demokratischer Institutionen unterstützen.

### Der nächste Schritt: Die Zentralasienstrategie der Europäischen Union

Vor dem Hintergrund der bisherigen Erfahrungen mit der Europäischen Nachbarschaftspolitik gegenüber den östlichen Nachbarn und den mit ihnen verbundenen Konzeptionen konnte es nicht überraschen, daß die Europäische Union auch die zentralasiatischen Nachbarn der osteuropäischen und südkaukasischen EU-Nachbarn in die gesamtstrategischen Überlegungen einbezogen hat. Schon in den Jahren zuvor hatten renommierte Forschungsinstitute wie die in Brüssel ansässige »International Crisis Group«, darauf hingewiesen, daß die EU ihr Potential als geopolitischer Akteur in Zentralasien nicht ausreichend nutzen würde, es sich aber wegen ihres Ziels, Energiesicherheit zu gewährleisten, auch nicht leisten könnte, Zentralasien zu ignorieren.<sup>7</sup>

Tab. 1: Zentralasien – ökonomische Grunddaten

Land	BIP/Kopf (US\$*), 2005 (2000)	Bevölkerung (Mio.) 2005	Anteil des Agrarsektors am BIP, 2004 (2000)
Kasachstan	2.940 (1.260)	14,8	10 (9)
Kirgisistan	450 (270)	5,3	43 (34)
Tadschikistan	330 (180)	6,5	19 (23)
Turkmenistan	1.400 (750)	4,8	24 (27)
Usbekistan	520 (360)	26,6	31 (35)
Ukraine	1.520 (700)	46,5	15 (14)
Moldau	930 (400)	4,2	25 (28)
Belarus	2.760 (2.870)	9,8	14 (15)
Russische Föd.	4.460 (1.660)	143,2	7 (7)
Deutschland	34.870 (25.120)	82,5	1 (1)

\* Wegen der Abwertung des US-Dollar gegenüber den meisten anderen Währungen in den letzten Jahren erscheint der Anstieg allerdings höher als bei konstanten Wechselkursen.

Quelle: World Bank, World Development Indicators online (10. 8. 2007)

In diesen Studien wurde deutlich, daß in Zentralasien trotz beachtlicher wirtschaftlicher Fortschritte in den letzten Jahren (vgl. Tab. 1) das Potential für Instabilität und Konflikt außerordentlich hoch ist, es beispielsweise marode öffentliche Gesundheitssysteme gäbe, somit also ideale Bedingungen für die Ausbreitung von Epidemien. Islamischer Radikalismus sei eine weitere Gefahr, ebenso organisierte Kriminalität, insbesondere der Drogenhandel, der über diese Region verläuft. Und schließlich könnten Instabilitäten den Aufbauprozess im benachbarten Afghanistan und die Rückdrängung der Taliban gefährden.

Außerdem zeigen die Daten, daß die zentralasiatischen Staaten vergleichsweise arm und deren Wirtschaften immer noch in starkem Maße agrarisch geprägt sind, sie zu ihrer wirtschaftlichen und politischen Stabilisierung also geeignete Adressaten »positiver Konditionierung« durch die EU darstellen.

Die deutsche Regierung unternahm bereits im Herbst 2006 erste Schritte zur Entwicklung einer neuen<sup>8</sup> Zentralasienstrategie der EU: Außenminister Steinmeier bereiste die Region mehrfach und besuchte als deutscher Außenminister erstmals alle fünf Staaten der Region: Kasachstan, Usbekistan, Turkmenistan, Tadschikistan und Kirgisistan. Außerdem kündigte er die Vorlage politischer Leitlinien im Rahmen der deutschen EU-Präsidentschaft an; eine entsprechende Strategie »für eine neue Partnerschaft« wurde im Juni 2007 vom Europäischen Rat verabschiedet.<sup>9</sup>

---

### **Ziele und Interessen der EU in Zentralasien**

---

Im Vordergrund des strategischen Konzeptes steht eindeutig die Energiesicherheit der Europäischen Union, die mittels Diversifizierung den Zugang zu Energievorkommen in und Transportrouten aus Zentralasien sucht, die russische ebenso wie nicht-russische Optionen zuläßt. Schließlich verfügen Kasachstan und Turkmenistan über große Erdöl- und Gasreserven; in der gesamten Region sind etwa fünf Prozent aller natürlichen Weltenergieserven nachgewiesen. Daraus folgt, daß die Länder und Regionen entlang einer transkontinentalen Transport-Infrastruktur, die – über Osteuropa, den Südkaukasus und eben auch Zentralasien – Europa, Rußland und Asien miteinander verbindet, eine Schlüsselstellung einnehmen.

Das wiederum erfordert, daß die Risiken, die von diesen Ländern ausgehen, wie z. B. Drogenhandel aus afghanischer Produktion und organisierte Kriminalität sowie militanter islamistischer Fundamentalismus (vor allem im Ferghanatal, das Kirgisistan, Tadschikistan und Usbekistan verbindet) zurückgedrängt und »Stabilität und Sicherheit« durchgesetzt werden. Dazu heißt es in dem Strategiepapier: »Verantwortungsvolle Staatsführung, Rechtsstaatlichkeit, Menschenrechte, Demokratisierung sowie allgemeine und berufliche Bildung sind Schlüsselbereiche, in denen die EU ihre Erfahrung und Sachkenntnis teilen möchte.« Die EU handelt keineswegs selbstlos, aber sie kann in der Tat Beratung in der Frage anbieten, wie durch regionale wirtschaftliche und politische Integration Stabilität und Wohlstand herbeigeführt werden. Auch kann sie die aus der Transformation der neuen EU-Mitglieder und die beim politischen und wirtschaftlichen Umbruch in Mittel- und Osteuropa gewonnene Erfahrung weitergeben und sich dabei auf den Wertekanon beziehen, wie er beispielsweise in der OSZE, der ja auch alle zentralasiatischen Staaten angehören, vereinbart worden ist.

---

### **Kooperationszusagen und offene Probleme**

---

In der ostpolitischen Tradition des »positiven Konditionalismus« bietet die EU ihre Hilfe bei Projekten und Initiativen zum Aufbau und zur Förderung von »good governance« sowie bei Reformen im Finanzsektor an. Die finanzielle Unterstützung für die Region soll bis 2013 auf 750 Mio. Euro verdoppelt werden. Als weitere Mittel sind bilaterale Programme mit Mitgliedstaaten und die Zusammenarbeit mit Internationalen Finanzorganisationen vorgesehen. Zusätzliche Angebote der EU betreffen u. a. den Aufbau eines modernen Kommunikationsnetzes (»E-Seidenstraße«), eine Bil-

dungsinitiative, die Reduzierung von Handelsschranken und die Unterstützung beim Beitritt zur WTO. Die Entsendung von Rechts- und Verwaltungsexperten und der Austausch von Personal zwischen öffentlichen Verwaltungen und Unternehmen sollen das jeweilige Verständnis und die Annäherung der legislativen Vorschriften und Praktiken erleichtern. Beabsichtigt sind außerdem Initiativen zur Gründung öffentlich-privater Partnerschaften.

Darüber hinaus schlägt die Kommission regelmäßige Treffen auf Außenministerbene vor sowie Gespräche über Energiefragen und einen Menschenrechtsdialog. Die EU und ihre Mitgliedstaaten betonen, daß sie sich verstärkt für den Schutz der Menschenrechte und für die Schaffung und den Ausbau einer unabhängigen Justiz einsetzen, um so einen nachhaltigen Beitrag zur Schaffung von Strukturen zu leisten, die auf Rechtsstaatlichkeit und internationalen Menschenrechtsstandards beruhen.

Das ist ein sehr anspruchsvolles Ziel, welches von einigen zentralasiatischen Staaten keineswegs widerspruchlos akzeptiert, teilweise abgelehnt wird. Hinsichtlich der Vorbereitung der neuen EU-Strategie hatte es bereits bei Außenminister Steinmeiers Besuch im November 2006 und insbesondere beim Treffen der EU-Troika mit den zentralasiatischen Außenministern in Astana im März 2007 Schwierigkeiten gegeben. Nach dem blutigen Massaker von Andischan in Usbekistan im Mai 2005 hatte die EU nämlich Sanktionen, allerdings mehr symbolischen Charakters, gegen das Land verhängt, die auch nach der Vorlage des Strategiepapiers in Kraft bleiben. Forderungen der EU nach Reformen und der Verwirklichung von Menschenrechten wurden vom usbekischen Außenminister als »offene Einmischung« zurückgewiesen. Es stellt sich aber die Frage, ob dieses gleichzeitig arme und bevölkerungsreichste Land der Region längerfristig der »Charmeoffensive« der Europäischen Union und den mit ihr verbundenen Angeboten widerstehen können.

Auf der anderen Seite strebt Kasachstan ab 2009 den Vorsitz in der OSZE an, von dem sich die Befürworter positive Rückwirkungen auf die OSZE sowie den politischen Transformationsprozeß in der Region versprechen. Beim Treffen im März 2007 machte EU-Außenkommissarin Ferrero-Waldner dem Land Hoffnungen auf die Unterstützung durch die EU, wenn die von Präsident Nasarbajew versprochenen Reformen umgesetzt werden. Eine Entscheidung ist zunächst auf Dezember 2007 vertagt worden.

---

### **Bereiche der Kooperation**

---

Im einzelnen sind folgende Kooperationsbereiche vorgesehen:

#### **Wirtschaftsentwicklung, Handel und Investitionen**

Die Unterstützung beim Abbau bzw. der Beseitigung von Handelshemmnissen stellt für die zentralasiatischen Staaten sicherlich einen Hauptanreiz dar, zumal die EU sich auch dafür einsetzen will, jene vier Länder, die noch nicht Mitglied der WTO sind (Kirgisistan ist seit 1998 Mitglied), bei den Beitrittsverhandlungen zu unterstützen. Das Strategiepapier hebt zu Recht hervor, daß der WTO-Beitritt einen Schlüssel zu einer weit reichenden Reform und Diversifizierung der Wirtschaft sowie einer besseren Integration der Staaten in das Weltwirtschaftssystem beiträgt. Auch soll der Zugang der Region zu den Märkten der EU verbessert werden, so daß ein weiterer Anreiz zur Diversifizierung der Wirtschaft hin zum Export von Nicht-Energieerzeugnissen existiert.



Ein zusätzliches Instrument stellt die Förderung der Kooperation innerhalb der Region dar, z. B. hinsichtlich der Infrastruktur in den Bereichen Verkehr, Energie und Handel. Hierzu dienen vor allem die bereits erwähnte Baku-Initiative sowie die Fazilitäten des Europäischen Nachbarschafts- und Partnerschaftsinstruments (ENPI).

Schließlich bietet die EU ihre Unterstützung bei den erforderlichen Reformen im Finanzsektor an, um den Zugang ausländischer Banken zu erleichtern, und Hilfe bei der Verbesserung der unternehmerischen Rahmenbedingungen, die wiederum Anreize für ausländische Direktinvestitionen schaffen.

### **Energie und Verkehrsverbindungen**

Wie schon mehrfach hervorgehoben, steht die Energiesicherheit an erster Stelle der EU-Prioritätenlisten. Dementsprechend sollen die Exportwege ebenso wie die Nachfrage- und Lieferstrukturen und die Energieträger diversifiziert werden. Dabei stellt neben Öl, Gas und Elektrizität die Wasserbewirtschaftung einen Schlüsselaspekt der Energiepolitik dar. Stromerzeugung durch Wasserkraft und die Stromverteilung können maßgeblich zur Stabilisierung der Region unter Einschluß von Pakistan und Afghanistan beitragen.

Dementsprechend unterstützt die EU die Erkundung neuer Öl-, Gas- und Wasserkraftressourcen sowie die Modernisierung und Erweiterung der bestehenden Energieinfrastruktur z. B. durch zusätzliche Pipelineverbindungen und Energietransportnetze. Die EU hebt explizit hervor, daß sie den zentralasiatischen Staaten politische Unterstützung und Hilfe bei der Entwicklung eines neuen Energietransportkorridors von der Region Kaspisches Meer/Schwarzes Meer zur EU gewährt.

### **Wasser und Umweltverträglichkeit**

Die großen Umweltprobleme in Zentralasien betreffen die Zuteilung und die Nutzung der Wasserressourcen. Auffallend ist vor allem das große Ungleichgewicht in der Region: 90% der Wasserressourcen konzentrieren sich auf Kirgisistan und Tadschikistan, während die Hauptverbraucher Usbekistan und Kasachstan lediglich 14% bzw. 45% ihres Verbrauchs selbst bereitstellen können.<sup>10</sup> Dementsprechend unterstützt die EU einen regionalen Ansatz, der eine Solidarität zwischen Ober- und Unterliegern herstellt.

Auch in diesem Bereich ist die EU bereit, Sicherheit und Stabilität zu fördern, indem sie regionale Initiativen etwa hinsichtlich des Kaspischen Meeres und des Aralsees unterstützt, die Finanzierung von Wasserinfrastruktur fördert, die Kooperation beim Klimaschutz und der Umsetzung des Kyoto-Protokolls erleichtert und zur umweltpolitischen Nachhaltigkeit etwa bei der Waldbewirtschaftung beiträgt.

### **Gemeinsame Bedrohungen und Herausforderungen**

Zentralasien hat sich seit der Auflösung der Sowjetunion als Region erwiesen, in der sich in besonderer Weise organisierte Kriminalität entwickelt hat. Das betrifft den Drogen- und Menschenhandel ebenso wie den illegalen Transfer von Waffen nach und aus Afghanistan. Dementsprechend möchte die EU einen Migrationsdialog herstellen, in den Transit-, Herkunfts- und Zielregionen eingebunden sind. Darüber hinaus unterstützt die EU die Einführung eines modernen Grenzmanagements, um den Handel innerhalb und außerhalb der Region zu erleichtern und gleichzeitig den regionalen Drogenhandel sowie den internationalen Terrorismus zu bekämpfen.

## Jugend und Bildung

Die EU und ihre Mitgliedstaaten beabsichtigen, eine »Europäische Bildungsinitiative« für Zentralasien zu starten, um die Bildungssysteme dieser Länder an die Bedürfnisse der globalisierten Welt anzupassen. Das schließt die Grundschulbildung ebenso ein wie den Hochschulbereich, den akademischen und den Studierendenaustausch. Außerdem sollen Fernstudien unterstützt und Stipendien für Studien an europäischen Universitäten gewährt werden.

All diese Initiativen werden ergänzt von einem interkulturellen Dialog mit Zentralasien, der den multiethnischen und -kulturellen Traditionen der Region Rechnung trägt und den zivilgesellschaftlichen Austausch bei Achtung der Religionsfreiheit fördert.

Verschiedentlich ist der hier vorgestellte Katalog von geplanten Maßnahmen als »Gemischtwarenladen gängiger Themen« bezeichnet worden; die Strategie der Europäischen Union zu Zentralasien leide darunter, »nichts Strategisches« formuliert zu haben.<sup>11</sup> Die Kritiker beklagen vor allem auch die Tatsache, daß Usbekistan, dessen Regierung für die blutige Niederschlagung des Aufstandes in Andischan im Mai 2005 verantwortlich war, als Ansprechpartner in die Strategie einbezogen wurde.

Wenn man jedoch das vorgestellte Konzept als langfristiges Angebot begreift, als einen Rahmen, der die Grundlage für Einzelverhandlungen mit den Ländern der Region darstellt, dann wird deutlich, daß diese Länder auf erhebliche potentielle wirtschaftliche und politische Vorteile verzichten würden, wenn sie sich der vorgeschlagenen konditionierten Zusammenarbeit mit der EU entziehen. Die erwähnte Kritik verkennt, daß es eine lange Tradition der Beziehungen der EU mit Drittländern gibt, die auf einen zivilgesellschaftlichen Ansatz setzt und »soft power« projiziert. Mit diesem Konzept hat es eine Reihe von spektakulären Erfolgen in Zentral- und Osteuropa sowie auf dem Balkan im Sinne einer Hinwendung zu demokratischen Strukturen gegeben. Er wirkt aber auch nicht immer, wie das Beispiel Belarus zeigt.

---

## Die Rolle Rußlands

---

Auch wenn die Europäische Union immer wieder hervorhebt, daß ihre Strategie transparent und offen ist und sich gegen niemanden richtet, besteht kein Zweifel, daß die Russische Föderation von der EU-Initiative sowohl gegenüber den Schwarzmeerrändern als auch den zentralasiatischen Staaten unmittelbar betroffen ist. Schließlich handelt es sich trotz aller Heterogenität und nationalen Unterschiede bei den zentralasiatischen Ländern ebenso wie bei jenen im Südkaukasus um Gesellschaften, die historisch, geografisch, politisch und wirtschaftlich auf enge Beziehungen mit Rußland zurückblicken und der Sowjetunion nicht nur eine gemeinsame Infrastruktur verdanken, sondern ebenso wie Rußland zu autokratischen Strukturen neigen.

Die zentralasiatischen Staaten haben 1991 nach dem Zusammenbruch der Sowjetunion erstmals ihre Unabhängigkeit erreicht; die von der sowjetischen Führung in den 20er Jahren zwischen ihnen gezogenen Grenzen blieben dennoch fast unberührt. Für Tschingis Aitmatow, den berühmten kirgisischen Schriftsteller, bleibt Russisch »so etwas wie eine Lingua Franca Zentralasiens«, auch wenn man in Usbekistan das kyrillische durch das lateinische Alphabet ersetzt habe. Der besondere Bezug zu Rußland zeigt sich auch in der Tatsache, daß es in den zentralasiatischen Staaten, und vor allem in Kasachstan, starke Russisch sprechende Minderheiten gibt (vgl. Tab. 2). Die real-

sozialistischen Erfahrungen der Sowjetperiode eint diese Länder bei ihren jeweiligen Versuchen, Transformationsstrategien zu entwickeln, um das sowjetische Erbe zu verarbeiten bzw. zu überwinden oder gar für gute Beziehungen zu Rußland zu nutzen.

**Tab. 2: Zentralasien – ethnische Gruppen**

Land	1. Stelle	2. Stelle	3. Stelle
<b>Kasachstan</b>	Kasachisch: 42%	<b>Russisch: 37%</b>	Ukrainisch: 5%
<b>Kirgisistan</b>	Kirgisisch: 53%	<b>Russisch 18%</b>	Usbekisch: 13%
<b>Tadschikistan</b>	Tadschikisch: 64%	Usbekisch: 25%	<b>Russisch: 7%</b>
<b>Turkmenistan</b>	Turkmenisch: 73%	<b>Russisch: 10%</b>	Usbekisch: 9%
<b>Usbekistan</b>	Usbekisch: 74%	<b>Russisch 6%</b>	Tadschikisch: 5%
<i>Ukraine</i>	<i>Ukrainisch: 73%</i>	<b>Russisch: 22%</b>	
<i>Moldau</i>	<i>Rumänisch: 65%</i>	Ukrainisch: 14%	<b>Russisch: 13%</b>
<i>Belarus</i>	<i>Weissrussisch: 73%</i>	<b>Russisch: 13%</b>	
<b>Russische Föd.</b>	<b>Russisch: 82%</b>	<i>Tadschikisch: 4%</i>	<i>Ukrainisch: 3%</i>

Quelle: World Bank, World Development Indicators online (10. 8. 2007)

Das zeigte sich beispielsweise unlängst, als der kasachische Präsident Nazarbajew im Mai 2007 die Teilnahme an einem Energiegipfel in Polen absagte, bei dem, unter Umgehung Rußlands, die Verlängerung einer Pipeline von Odessa über die ukrainisch-polnische Grenze in das nordpolnische Gdansk diskutiert werden sollte. Stattdessen traf sich Nazarbajew mit dem russischen Präsidenten Putin, und beide anschließend in Turkmenbaschi mit dem neuen turkmenischen Präsidenten Berdymuchammedow, wo sie den gemeinsamen Bau einer kaspischen Pipeline über russisches Territorium konzipierten.

Diese Nähe hat sich erst in den letzten Jahren entwickelt: Während nach dem Zerfall der Sowjetunion in den 90er Jahren die Außenpolitik Rußlands zunächst durch eine Verbesserung der Beziehungen zu Westeuropa und den USA gekennzeichnet war, wurden die Beziehungen Rußlands zu den zentralasiatischen Staaten auf ein diplomatisches Minimum heruntergeschraubt. Abgesehen von der militärischen Präsenz in Tadschikistan und der Raketenbasis im kasachischen Baikonur, zeigte Rußland während dieser Zeit kaum politische, ökonomische oder militärische Interessen gegenüber Zentralasien.

Der oben erwähnte Schachzug Putins verdeutlicht die Umorientierung der russischen Politik, die sich bereits Ende der 90er Jahre mit dem NATO-Beitritt Tschechiens, Polens und Ungarns andeutete und dann nach der NATO-Intervention im Kosovo, nach dem 11. September 2001, spätestens aber seit dem Afghanistankrieg manifest wurde. Demnach stellen die zentralasiatischen Staaten an der südlichen Flanke eine Zone oberster Priorität für Rußland dar (*»near abroad«*), weil sie nicht nur eine effektivere Bekämpfung des internationalen Terrorismus und die Kontrolle des muslimischen Fundamentalismus erlaubt, sondern geopolitisch ein Operationsfeld gegenüber den wachsenden Ambitionen Chinas, der USA und der Europäischen Union darstellt.

Angesichts der erwähnten traditionellen Verknüpfungen Rußlands mit der Region und als Folge der in den letzten Jahren deutlich gewordenen russischen Prioritäten läßt sich deshalb die auf Kooperation und Öffnung zielende zentralasiatische Strategie der Europäischen Union im Grunde nicht gegen, sondern nur in Kooperation mit Rußland verwirklichen.

---

### **Konfliktpotentiale und »sanfter Krieg«: Zentralasien im Visier Rußlands, Chinas, der USA und der Europäischen Union**

---

Rußland und die Europäische Union sind nicht die einzigen Akteure in der Region. Sowohl China als auch die USA haben, wenn auch aus unterschiedlichen Motiven heraus, Zentralasien zum Gegenstand ihrer politischen, wirtschaftlichen und militärischen Initiativen gemacht.

Die Volksrepublik China sieht in der Region zwar auch einen neuen Absatzmarkt für ihre Produkte, aber sie ist vor allem an politischer Stabilität interessiert, weil sie auch an den dortigen Energiereserven partizipieren möchte. Die wirtschaftliche Dynamik in China mit ihren bis zu zweistelligen Wachstumsraten hat die Volksrepublik zu einem der größten Erdölkonsumenten weltweit gemacht und damit bewirkt, nicht nur zusätzliche Vorkommen im eigenen Land zu entwickeln, sondern über die traditionellen Energieimportquellen im Persischen Golf hinaus weitere Optionen wie z. B. im Iran und in Zentralasien zu sichern. Die unmittelbaren westlichen Nachbarn Chinas, insbesondere Kasachstan, bieten für eine solche Kooperation auch gute Voraussetzungen. Und in der Tat wurde Mitte 2004 ein Abkommen über den Bau einer Pipeline aus Kasachstans Karaganda-Region nach Westchina mit einem Investitionsvolumen von 3,5 Mrd. US-Dollar abgeschlossen, welches dem Land privilegierten Zugang zu kasachischen Ölquellen einräumt und somit das verstärkte Engagement Chinas in den zentralasiatischen Staaten untermauert.

Auch die USA haben sich in Zentralasien positioniert, wobei ihre Interessen nicht allein auf die dortigen Erdöl- und Erdgasreserven gerichtet sind, sondern geopolitischen Charakter haben. Sie richten sich auf das Ziel, weltweit den (auch eigenen) Zugang zu Energiequellen zu öffnen sowie internationale Transportwege zu schützen und dabei zu verhindern, daß Mächte wie Rußland Energie zum Instrument internationaler Politik machen. Aus Sicht der USA kommt Zentralasien (zusammen mit dem Südkaukasus) wegen seiner geografischen Nähe zu Europa, zum Mittleren Osten und China eine strategische Bedeutung zu, die noch durch ihre Nähe zu den Krisenregionen Afghanistan, Irak und Iran verstärkt wird. Durch eine Kontrolle der Energiegewinnung und des Energietransports in Zentralasien würden die USA sich in die Lage versetzt sehen, den Einfluß Rußlands und Chinas (sowie des Iran) in der Region beeinflussen, eindämmen oder gar neutralisieren zu können. Somit erweist sich das Aufeinandertreffen der Initiativen in Zentralasien seitens der USA, Rußlands und Chinas als hegemonialer Konflikt um Ressourcen, Einfluß und Prestige.

Als ein zunehmend wichtiger werdendes Instrument zur Abwehr des US-Einflusses erweist sich die *Shanghai Cooperation Organisation (SCO)*, der neben Rußland und China auch die zentralasiatischen Staaten Kasachstan, Kirgisistan, Tadschikistan und Usbekistan angehören. Indien, Pakistan und Iran verfügen über einen Beobachterstatus. Auch wenn die Aktivitäten der SCO noch wenig ausgeprägt sind, könnte sich hier eine besonders gegen den Einfluß der USA gerichtete Allianz Rußlands mit China herausbilden, um die sich die anderen Länder der Region scharen.<sup>12</sup>

Wenn sich nun die Europäische Union mit ihrer neuen Zentralasienstrategie in eine Region bewegt, die geopolitisch äußerst umstritten ist und Spielball hegemonialer Interessen zu werden droht oder gar schon ist, kann sie auf Vorteile verweisen, über die keine der anderen involvierten Mächte verfügt, weder Rußland, das seinen Einfluß im südlichen »nahen Ausland« bewahren möchte, noch China, das seinen immensen Energiehunger zu befriedigen beabsichtigt, oder die USA, die ihren Einfluß zur Herstellung ihrer geopolitischen Dominanz behalten und ausbauen wollen. Und diese Dominanz basiert, wie Robert Kagan jüngst in einem aufschlußreichen Artikel herausgearbeitet (und befürwortet) hat<sup>13</sup>, auf den Grundsätzen (1) präventiver Militäraktionen, (2) des Kampfes für Demokratie und Regimewandel sowie (3) unilateraler Diplomatie, die Handeln auch ohne die Absegnung internationaler Institutionen wie des Sicherheitsrats der Vereinten Nationen erlaubt. Die autokratischen Regime in Zentralasien ebenso wie diejenigen in Rußland und China interpretieren deshalb das Engagement der USA in der Region als latente Bedrohung ihrer Legitimation und Infragestellung ihrer Autorität, als Einmischung und als Erklärung eines Krieges mit »sanften« Mitteln.

Die Vermittlung eines westlichen Wertekanons mittels der neuen EU-Strategie dürfte in Zentralasien sehr viel schwieriger sein als mit der ENP in Osteuropa oder im Südkaukasus, weil der potentielle Anreiz »EU-Beitritt« für die zentralasiatischen Staaten nicht zur Verfügung steht und darüber hinaus die konkurrierenden Mächte in der Region – Rußland, China und auch die USA – solche gesellschaftspolitischen Postulate nicht erheben oder aus opportunistischen Gründen zustückstellen. Indem die Europäische Union bei ihren Angeboten Partnerschaft und Transparenz betont, setzt sie sich allerdings von hegemonialen Entwürfen anderer Mächte in dieser Region ab.

Es kann keinen Zweifel daran geben, daß auch die Strategie der Europäischen Union gegenüber den zentralasiatischen Nachbarn auf eine Demokratisierung dieser Gesellschaften abzielt. Das Strategiepapier der EU betont explizit, daß »der Aufbau eines stabilen politischen Rahmens und funktionierender Wirtschaftsstrukturen. Rechtsstaatlichkeit, die Achtung der Menschenrechte, eine verantwortungsvolle Staatsführung sowie transparente und demokratische politische Strukturen voraussetzt«<sup>14</sup>.

Das eingesetzte Instrumentarium der EU unterscheidet sich dagegen grundsätzlich von dem der USA und wird damit sehr viel mehr den konkreten Gegebenheiten der Region gerecht: Die EU zielt auf einen langfristigen Veränderungsprozeß, der durch eine komplexe Vielfalt ökonomischer Angebote, beiderseitig vorteilhafter Kooperation (vor allem im Energiebereich), durch die Mobilität von nicht nur Waren und Kapital, sondern auch von Menschen, durch mehr Bildung und Information gekennzeichnet ist. Durch die Wahrnehmung derartiger Chancen werden wirtschaftliche Anpassungen und institutionelle Veränderungen induziert, die graduell auch das soziale Umfeld verändern, den Wohlstand der Gesellschaft anheben, neue Interessen und Bedürfnisse wecken und schließlich ihren Ausdruck in politischer Emanzipation und dem Verlangen nach rechtsstaatlichen Institutionen finden können. Wohlgemerkt: Dahinter verbirgt sich kein Automatismus, und die Veränderungen geschehen auch nicht sofort und auch nicht ohne Konflikt.

Aber es ist ein Weg, der es möglich macht, daß nicht nur die Nachbarn der Europäischen Union in Osteuropa, der Balkan, die Schwarzmeerregion und der Südkaukasus, sondern auch deren Nachbarn in Zentralasien von diesen ostpolitischen Initiativen der EU profitieren und an den wirtschaftlichen, politischen und kulturellen Errungenschaften der europäischen Zivilgesellschaften teilhaben könnten.

## Anmerkungen

- <sup>1</sup> Bei dem vorliegenden Text handelt es sich um eine erweiterte und aktualisierte Fassung unseres Beitrags zum 1. Regional European Congress des »International Council for Central and East European Studies« (ICCEES), Humboldt Universität, Berlin, August 2007.  
Prof. Dr. Hanns-D. Jacobsen, Vorsitzender des Studienforum Berlin e.V. (hdjacobsen@studienforum-berlin.de).  
Dr. Heinrich Machowski, Wissenschaftlicher Mitarbeiter (i. R.) am Deutschen Institut für Wirtschaftsforschung Berlin (DIW) (hmachowski@aol.com).
- <sup>2</sup> Vgl. hierzu Hanns-D. Jacobsen/Heinrich Machowski: Dimensionen einer neuen Ostpolitik der EU, in: Aus Politik und Zeitgeschichte. Beilage zur Wochenzeitung Das Parlament, Nr. 10/2007 vom 5. März 2007, S. 31–38.
- <sup>3</sup> Vgl. Tagung des Rates (Allgemeine Angelegenheiten und Außenbeziehungen) am 18./19. Juni 2007: Stärkung der Europäischen Nachbarschaftspolitik – Fortschrittsbericht des Vorsitzes, abrufbar unter: [http://www.eu2007.de/de/News/download\\_docs/Juni/0628ENP/ENP-de.pdf](http://www.eu2007.de/de/News/download_docs/Juni/0628ENP/ENP-de.pdf) (10. 8. 2007).
- <sup>4</sup> Die Kommission hat sogar ein Non-Paper zu Belarus ausgearbeitet, in dem die Vorteile beschrieben werden, die sich nach einem dortigen demokratischen Wandel aus der ENP ergeben könnten. Sie umfassen eine Verbesserung des Lebensstandards, mehr und bessere Kontakte mit der EU und eine Vertiefung der wirtschaftlichen Beziehungen zwischen Belarus und der EU. Vgl. Non Paper »What the European Union could bring to Belarus«, abrufbar unter [http://ec.europa.eu/external\\_relations/belarus/intro/non\\_paper\\_1106.pdf](http://ec.europa.eu/external_relations/belarus/intro/non_paper_1106.pdf) (10. 8. 2007).
- <sup>5</sup> Vgl. Kommission der Europäischen Gemeinschaften: Die Schwarzmeersynergie – Eine neue Initiative der regionalen Zusammenarbeit, KOM (2007) 160 endg., Brüssel, 11. 4. 2007, abrufbar unter [http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/com07\\_160\\_de.pdf](http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/com07_160_de.pdf) (10. 8. 2007). Obwohl sie keine unmittelbaren Anrainerstaaten sind, gehören nach Auffassung der Kommission Armenien, Aserbaidschan, Moldau und auch das EU-Mitglied Griechenland aus historischen und geografischen sowie wegen eng geknüpfter Beziehungen zu dieser Region.
- <sup>6</sup> Hierzu gehört insbesondere die Organisation für Schwarzmeerwirtschaftskooperation (SMWK; engl.: BSEC), die 1992 gegründet wurde und 1999 den Status einer internationalen Organisation erhalten hat. Ihr gehören neben den bereits genannten »Synergiestaaten« auch noch Serbien und Albanien an. Zur SMWK vgl. die Selbstdarstellung, abrufbar unter [http://www.bsec-organization.org/main.aspx?ID=About\\_BSEC](http://www.bsec-organization.org/main.aspx?ID=About_BSEC) (10. 8. 2007).
- <sup>7</sup> Vgl. International Crisis Group: Central Asia – What Role for the European Union. Asia Report # 113, 10. April 2006, abrufbar unter [http://www.crisisgroup.org/library/documents/asia/central\\_asia/113\\_central\\_asia\\_what\\_role\\_for\\_the\\_eu.pdf](http://www.crisisgroup.org/library/documents/asia/central_asia/113_central_asia_what_role_for_the_eu.pdf) (10. 8. 2007). Vgl. auch Reinhard Krumm: Central Asia – The Struggle for Power, Energy and Human Rights, Friedrich-Ebert-Stiftung, Bonn/Berlin, Januar 2007, abrufbar unter <http://library.fes.de/pdf-files/iez/04329.pdf> (10. 8. 2007).
- <sup>8</sup> Versuche, die zentralasiatischen Staaten in ein Geflecht bilateraler und regionaler Kooperation einzubinden, sind nicht neu: So haben diese Länder im Rahmen der »Technical Assistance to the Commonwealth of Independent States« (TACIS) von 1991 bis 2002 mehr als 350 Mio. Euro Unterstützung erhalten. Diese Programme werden noch bis 2011 weitergeführt. Im Jahr 2002 hatte die Kommission bereits ein Strategiepapier vorgelegt, dem jedoch nur geringe politische und praktische Bedeutung zuteil wurde. Außerdem gibt es verschiedene Programme der Vereinten Nationen, der OSZE und der International Organisation for Migration, die für Entwicklungszusammenarbeit sowie den Kampf gegen Drogen-, Waffen- und Personenhandel entwickelt wurden. Auch im Bereich des Energietransports fand Kooperation zwischen der EU und Zentralasien (unter Einschluß des Südkaukasus) statt, zuletzt im Rahmen der »Baku-Initiative«, mittels derer eine Integration der Schwarzmeer-Energiemärkte mit den EU-Märkten angestrebt wird.

- <sup>9</sup> Vgl. »Die EU und Zentralasien – Strategie für eine neue Partnerschaft«, abrufbar unter <http://www.auswaertiges-amt.de/diplo/de/Europa/Außenpolitik/Regionalabkommen/Zentralasien-Strategie-Text-D.pdf> (10. 8. 2007).
- <sup>10</sup> Zur besonderen Bedeutung der Wasserressourcen in Zentralasien vgl. z. B. Zainiddin Karaev: Water Diplomacy in Central Asia, in: Middle East Review of International Affairs, Vol. 9, No. 1 (March 2005).
- <sup>11</sup> Vgl. z. B. M. Bensmann: »Vision für Zentralasien verblaßt« in der den Grünen nahe stehenden »Die Tageszeitung« vom 30. 6. 2007.
- <sup>12</sup> Zur rapide wachsenden Bedeutung der SCO vgl. Oksana Antonenko: Russia, Central Asia and the Shanghai Co-operation Organization, in: Russian Analytical Digest, No. 25, 17. Juli 2007, abrufbar unter <http://se1.isn.ch/serviceengine/FileContent?serviceID=PublishingHouse&fileid=75DEB0D0-49ED-DAE8-B84E-6604C3CDBE47&lng=en> (10. 8. 2007).
- <sup>13</sup> Vgl. Robert Kagan: End of Dreams, Return of History – International Rivalry and American Leadership, in: Policy Review, Stanford University, August/September 2007.
- <sup>14</sup> »Die EU und Zentralasien...« (FN 8), S. 5.