



Europäischer Wirtschafts- und Sozialausschuss

REX/318
"EU-Zentralasien"

Brüssel, den 16. Juni 2011

STELLUNGNAHME

des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses
zum Thema

**"Die Rolle der EU und ihre Beziehungen zu Zentralasien sowie der Beitrag der
Zivilgesellschaft"**

Berichterstatter: **Jonathan PEEL**

Der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss beschloss auf seiner Plenartagung am 15./16. September 2010 gemäß Artikel 29 Absatz 2 seiner Geschäftsordnung, eine Initiativstellungnahme zu folgendem Thema zu erarbeiten:

"Die Rolle der EU und ihre Beziehungen zu Zentralasien sowie der Beitrag der Zivilgesellschaft".

Die mit den Vorarbeiten beauftragte Fachgruppe Außenbeziehungen nahm ihre Stellungnahme am 25. Mai 2011 an.

Der Ausschuss verabschiedete auf seiner 472. Plenartagung am 15./16. Juni (Sitzung vom 16. Juni) mit 112 gegen 5 Stimmen bei 12 Stimmenthaltungen folgende Stellungnahme:

*

* *

1. **Schlussfolgerungen und Empfehlungen**

1.1 Anders als in Europa ist das regionale Zusammengehörigkeitsgefühl zwischen den fünf zentralasiatischen Staaten nicht sonderlich ausgeprägt. Der EWSA fordert die Kommission und die anderen EU-Institutionen auf, sich weiter für eine wesentlich stärkere regionale Identität und Integration einzusetzen und jeden der fünf Staaten zu einer engeren Zusammenarbeit mit seinen Nachbarn anzuhalten, damit ethnische Probleme und Grenzstreitigkeiten zunehmend behoben werden und der Weg für eine umfassendere und nachhaltigere wirtschaftliche und soziale Entwicklung bereitet wird.

1.1.1 Der Ausschuss ist der festen Überzeugung, dass dringend eine umfassende, schlüssige und abgestimmte Strategie der EU für die Aufnahme und den Ausbau wirksamer Kontakte zwischen der Zivilgesellschaft in der EU und in Zentralasien erforderlich ist. Gegenwärtig bestehen kaum derartige Kontakte. Um dem abzuhelfen, ist es zunächst einmal wichtig, dass die EU in weitaus stärkerem Maße diplomatisch vertreten ist.

1.1.2 Das in den EU-Institutionen verfügbare Fachwissen muss optimal genutzt werden, auch im Sinne von Artikel 11 des Vertrags von Lissabon. Der Ausschuss fordert den EAD deshalb auf, den EWSA, der bereits in anderen Regionen (Balkan, Lateinamerika) Erfahrungen gewonnen hat, wo immer möglich einzubeziehen, insbesondere auch beim Aufbau von Kapazitäten.

1.1.3 Der Ausschuss empfiehlt deshalb, dass der EAD unter Einbeziehung des EWSA ein formales Verfahren schafft, mit dessen Hilfe erstens die wichtigsten Ansprechpartner der Zivilgesellschaft in jedem Staat eindeutiger bestimmt werden, darunter auch effiziente unabhängige

Partner aus Unternehmen und Gewerkschaften, und zweitens neue, im Entstehen begriffene Organisationen der Zivilgesellschaft ermittelt werden und deren Entwicklung unterstützt wird. Dazu sollte eine kleine EWSA-Delegation eine Reise nach Zentralasien unternehmen.

- 1.1.4 Der Ausschuss unterstützt nachdrücklich den strukturierten Menschenrechtsdialog der EU als erstes positives Ergebnis der EU-Strategie für Zentralasien, bringt jedoch seine tiefe Enttäuschung darüber zum Ausdruck, dass er bislang nicht einbezogen worden ist. Hier besteht dringender Korrekturbedarf.
- 1.1.5 Derartige Anstrengungen, wesentlich engere persönliche Kontakte zu knüpfen, müssen auch tiefer gehende Beziehungen in den Bereichen Jugend und Bildung umfassen, da der Großteil der Bevölkerung nicht älter als 25 Jahre ist, sowie den schnelleren Ausbau der Inanspruchnahme des Programms Erasmus Mundus durch beide Seiten. Dazu sollten Visaerleichterungen für Reisen im Rahmen des Bildungsaustauschs, Gebührenfreiheit für die begabtesten zentralasiatischen Studenten, die Verbreitung von Englischlehrbüchern, Sommerkurse sowie Partnerschaften zwischen Universitäten und weiterführenden Schulen gehören.
- 1.2 Eng verbunden mit der Förderung einer stärkeren Einbeziehung der Zivilgesellschaft ist die generelle Frage der Menschenrechte. In diesem entscheidenden Punkt kann Europa den zentralasiatischen Ländern, die ihren unabhängigen Kurs fortsetzen, durchaus wirksame Unterstützung leisten und tut dies auch bereits. Welche Aspekte dabei im Zentrum der Aufmerksamkeit stehen, sollte jedoch im Rahmen von Verhandlungen und jeweils mit Gespür für die kulturellen Empfindlichkeiten festgelegt werden. Trotz der anhaltenden Probleme haben alle fünf Staaten die acht grundlegenden ILO-Übereinkommen (mit zwei Ausnahmen, siehe Ziffer 5.4.1) ratifiziert. Indem festgestellt wird, wie und wo Europa Zentralasien helfen kann, diesen und anderen Verpflichtungen gerecht zu werden, bietet sich eine praktische Möglichkeit, gegenseitiges Vertrauen aufzubauen.
 - 1.2.1 Der Ausschuss unterstützt ferner nachdrücklich Schritte hin zu Abkommen über Handelsfragen mit jedem der fünf Staaten. Wie auch bei anderen kürzlich geschlossenen EU-Handelsabkommen fordert der Ausschuss in diesem Zusammenhang die Einführung eines Forums der Zivilgesellschaft in jedem einzelnen Fall, das auch Fragen der nachhaltigen Entwicklung behandelt, sodass der Ausschuss auch hier seine diesbezügliche Sachkenntnis einbringen kann.
- 1.3 Besonderes Gewicht kommt in dieser Beziehung den komplizierten Fragen der Ernährungssicherheit sowie der Sicherheit der Wasser- und Energieversorgung zu, die in engem Zusammenhang stehen. Der EWSA empfiehlt, dass die EU die fünf Staaten intensiver darin bestärkt, bei der Lösung dieser erheblichen Probleme umfassend zusammenzuarbeiten. Die Kommission muss deutlich machen, wie sehr diese Themen miteinander verknüpft sind. In Bezug auf die sichere Versorgung mit Wasser und Lebensmitteln verfügt Europa bereits über positive Erfahrungen bei der Unterstützung anderer Länder, die umfassend genutzt werden sollten, um weiteres Vertrauen aufzubauen.

- 1.4 Der EWSA empfiehlt, dass die Kommission – wie bereits im Zusammenhang mit den Verhandlungen über neue Handelsabkommen gefordert¹ – die im Rahmen des geltenden allgemeinen Präferenzsystems "APS+" genannten 27 Übereinkommen als Grundlage für die Entwicklung eines umfassenderen, über den Energiesektor hinausgehenden Handels mit Zentralasien sowie gegebenenfalls für handelsbezogene technische Unterstützung heranzieht.
- 1.5 Der EWSA empfiehlt, dass der Ausbau der Beziehungen der EU zu Zentralasien in enger Abstimmung mit dem Engagement der EU in Russland, China und der Türkei erfolgt. Iran sollte nicht einbezogen werden, solange Sanktionen gegen das Land in Kraft sind.
- 1.6 Die zentralasiatischen Länder verfügen über erhebliche potenzielle Energiereserven, die zusätzliche und ergänzende (nicht aber alternative) Energiequellen für Europa werden können, wobei diese Option durch Fragen des Transits und des Exports erschwert wird. Es ist wichtig, dass die Tragfähigkeit derartiger Beziehungen praktisch und wirtschaftlich abgesichert wird.
- 1.7 Zentralasien sollte nicht die Endstation für die europäischen Verkehrs- und Transitverbindungen sein, sondern eher als Zwischenstation auf dem Weg nach China und darüber hinaus betrachtet werden. Die Pläne Chinas und der EU für ihre Verkehrskorridore müssen aufeinander abgestimmt werden. Die alte Seidenstraße sollte zu einer Handels- und Energieautobahn ausgebaut werden.

2. **Einleitung**

- 2.1 Auch wenn Kasachstan das flächenmäßig neuntgrößte Land der Erde ist, so leben in den fünf zentralasiatischen Ländern (Kasachstan, Kirgisistan, Usbekistan, Turkmenistan und Tadschikistan) zusammen doch nur 61 Mio. Menschen – genauso viel wie im Vereinigten Königreich, in Frankreich oder in Italien für sich genommen.
- 2.2 Es ist wichtig, sich bewusst zu machen, dass es sich hier im Grunde um junge Staaten handelt, deren Herausbildung noch nicht abgeschlossen ist. Die fünf Länder sind zwar unabhängig und uneingeschränkt anerkannt, entstanden jedoch erst im Ergebnis des Zerfalls der Sowjetunion. In keinem dieser Länder gab es eine nennenswerte "nationale Befreiungsbewegung". In jedem der fünf Staaten übernahm die alte politische Elite aus Sowjetzeiten als neue unabhängige Elite die Macht. Diese gemeinsame Vorgeschichte kann sich allerdings positiv auf die Förderung des regionalen Zusammenhalts auswirken, der bislang wenig und bei weitem nicht so ausgeprägt ist wie in Europa. Die EU hat bereits damit begonnen, ein solches Konzept in Zentralasien zu fördern.
- 2.3 Die betreffenden Staaten existieren nicht innerhalb von Grenzen, die sie selbst bestimmt haben oder die den natürlichen Grenzen entsprechen. Sie umfassen vielmehr Gebiete, die von

¹ CESE 773/2008.

anderen festgelegt und zu den einzelnen Sowjetrepubliken zusammengefügt wurden, was, wie sich vor kurzem in Kirgisistan zeigte, wiederum zu ethnischen Spannungen geführt hat, die sich in diesem Fall gegen die usbekische Gemeinschaft richteten. Hier bietet sich eine gute Gelegenheit für die EU, ihre Erfahrungen bei der Beseitigung nationaler Spannungen einzubringen.

- 2.4 Ein weiteres Erbe, mit dem diese Staaten konfrontiert sind, ist die Planwirtschaft, an deren Beibehaltung den gegenwärtig an der Macht befindlichen Eliten gelegen ist. Zu diesen schwer zu beseitigenden Hinterlassenschaften kommt erschwerend hinzu, dass alte internationale strategische Feindschaften (nicht zuletzt auf Grund der Nähe zu Afghanistan und Iran) wiederaufleben, die infolge der Entdeckung noch nicht quantifizierter natürlicher Energiequellen, vor allem Erdöl und Erdgas, letzteres insbesondere in Turkmenistan, nunmehr auch entscheidend wirtschaftlich geprägt sind.
 - 2.4.1 Es hat sich gezeigt, dass die Macht in dieser Region jetzt innerhalb einer Familie weitergegeben wird (siehe Kasachstan). Was früher die Verwaltungsinfrastruktur der alten sowjetischen Nomenklatur war, lässt sich heute recht passend als Clan- oder Familiennomenklatur beschreiben. Auch hier könnte die EU im Rahmen ihrer Programme in den Bereichen Zivilgesellschaft und Staatsführung Unterstützung leisten, um das Entstehen eines politisch neutral agierenden öffentlichen Dienstes zu fördern.
- 2.5 Bevor Zentralasien Ende des 19. Jahrhunderts unter russische Herrschaft geriet, umfasste es eine Reihe sehr auf ihre Unabhängigkeit bedachter moslemischer Khanate und Emirate mit exotischen Namen wie Buchara und Xiva, doch waren diese Gebiete auch abgelegen und auf Grund der sie umgebenden riesigen Wüstengebiete schwer zu erreichen. Timur errichtete ausgehend von Samarkand ein großes Reich, dessen Bevölkerung in Teilen auch von den Kriegern Dschingis Khans und der Goldenen Horde abstammte. Bemerkenswert ist auch die starke wissenschaftliche Tradition in dieser Region, vor allem auf dem Gebiet der Astronomie, die bis zur Gründung eines Observatoriums in den 20er Jahren des 15. Jahrhunderts durch Ulugh Beg, einen Enkel von Timur, zurückreicht. Kasachstan ist noch heute umfassend in das Raumfahrtprogramm eingebunden.
3. **Ein neuer Konflikt zwischen dem Westen und Russland um die Vorherrschaft in Zentralasien?**
 - 3.1 Trotz seiner unwirtlichen geografischen Lage hat Zentralasien, wie bereits festgestellt, eine enorme strategische Bedeutung erlangt. Ähnlich wie beim Kampf um die Vorherrschaft in Zentralasien im 19. Jahrhundert ("Great Game", als die Region Gegenstand des Konflikts zwischen Großbritannien und Russland wurde) ist es, abgesehen von Ostasien, wahrscheinlich wieder diese Region, in der die meisten großen Interessenskonflikte drohen.
 - 3.2 Nachdem Zentralasien mehr als ein Jahrhundert lang unter russischer Herrschaft war, ist der **russische** Einfluss dort nach wie vor stark. Russisch ist gemeinsame Verkehrssprache, die

wirtschaftlichen Bindungen sind immer noch eng, und Russland ist der Auffassung, dass diese Region zu seiner natürlichen Einflussosphäre gehört. Kasachstan trat 2010 einer Zollunion mit Russland (und Belarus) bei, und auch andere haben Interesse bekundet. Für Kirgistan als einziges WTO-Mitglied wäre dies ein Problem. Usbekistan und Turkmenistan haben allerdings mehr Bedenken als die anderen Länder gegen eine erneute Stärkung der Bindungen zu Russland.

- 3.3 Auch **China** engagiert sich stark für die Entwicklung dieser Region, was in seiner Mitgliedschaft in der Shanghaier Organisation für Zusammenarbeit (der auch Russland und Iran angehören) zum Ausdruck kommt. China hat strategische Interessen im Energiebereich: 2010 errichtete es in Rekordzeit eine Gaspipeline, die ausgehend von Turkmenistan durch Usbekistan und Kasachstan führt und an das innerchinesische Energienetz angeschlossen werden soll. China ist auch sehr daran interessiert, strategische Verkehrskorridore (Eisenbahn und Straße) durch Zentralasien in den Westen zu errichten, doch sind diese bisher nicht abgestimmt auf die in den Osten führenden europäischen Verkehrskorridore. Hier besteht Korrekturbedarf. Auch könnte die alte Seidenstraße, die bereits Anziehungspunkt für Touristen ist, gewinnbringend zu einer Handels- und Energieautobahn ausgebaut werden.
- 3.4 Eine wichtige Rolle als enge Nachbarn spielen Iran und Afghanistan, in denen wie in Tadschikistan Farsi bzw. Varianten dieser Sprache gesprochen werden und die in jüngster Zeit Erfahrungen mit dem islamischen Fundamentalismus gemacht haben. Religiöse Eiferer werden bislang durch alle zentralasiatischen Staaten entschieden in ihre Schranken gewiesen, gewinnen aber zunehmend an Gewicht. Im Bürgerkrieg in Tadschikistan in den 90er Jahren, dessen Wiederaufflammen von vielen befürchtet wird, spielten islamistische Aufstände eine Rolle. Für Iran, gegen den Sanktionen wegen der Nuklearfrage in Kraft sind, sind die Verbindungen zu Turkmenistan besonders wichtig, auch mit Blick auf den Bau einer neuen strategischen Gasleitung. Der Handel mit Drogen aus Afghanistan nimmt an Bedeutung zu, doch stellt er eher ein Problem der Endkonsumenten im Westen dar: Die Eindämmung und Unterbindung des illegalen Markts in Europa (und in den USA) muss auch als Teil der Lösung begriffen werden – neben der nachdrücklichen Aufforderung an arme und käufliche Beamte in Zentralasien, härter gegen Drogenhandel vorzugehen.
- 3.5 Die **Türkei** hat ebenfalls erheblichen Einfluss in der Region, nicht zuletzt weil die zentralasiatischen Länder – mit Ausnahme Tadschikistans – von Turkvölkern besiedelt sind und ihre Sprachen miteinander verwandt sind. Die Türkei hat sich sofort nach dem Zerfall der Sowjetunion in der Region stark engagiert, und nach anfänglichen Rückschlägen nimmt ihr Einfluss derzeit wieder zu. Die Türkei wird auch eine wichtige Zwischenstation für Energieversorgungsleitungen in den Westen sein.
- 3.6 Auch die **USA** sind ein wichtiger Akteur in der Region, nicht zuletzt wegen des Kriegs in Afghanistan.

- 3.7 Aus all dem ergibt sich die Frage, wie stark sich die EU engagieren sollte, wobei auch zu berücksichtigen ist, dass keiner der EU-Mitgliedstaaten in diesem Teil der Welt eine koloniale Vergangenheit hat. Die europäischen Interessen sollten langfristig betrachtet werden, und auch den darüber hinausgehenden Beziehungen der EU ist voll und ganz Rechnung zu tragen.
- 3.7.1 Die EU führt bereits umfassende Verhandlungen mit Russland wie auch mit China, mit denen sie strategische Partnerschaften geschlossen hat. Mit der Türkei werden Beitrittsverhandlungen geführt, die allerdings nur langsam vorankommen. Es bleibt jedoch der Eindruck, dass das Verhältnis der EU zu den zentralasiatischen Staaten vollkommen losgelöst von den Beziehungen zu den genannten anderen Ländern behandelt wird, was nicht sinnvoll ist. Der Ausbau der Beziehungen der EU zu Zentralasien muss in enger Abstimmung mit dem Engagement der EU in Russland, China und der Türkei erfolgen, und die Beziehungen der EU zu Zentralasien sind so auszubauen, dass das strategische Verhältnis zu diesen enorm wichtigen Partnern nicht gefährdet wird. Iran einzubeziehen wäre verfrüht, da gegen ihn noch Sanktionen in Kraft sind, doch ist für die Beziehungen zu Zentralasien auch dieses Land zu berücksichtigen.

4. **Engagement der EU in Zentralasien**

- 4.1 Die EU hat auf Initiative des deutschen Ratsvorsitzes im Juli 2007 eine eigene Strategie für eine neue Partnerschaft mit Zentralasien angenommen. Diese Strategie klingt recht paternalistisch, und ein Aufschwung des bislang sehr schwach entwickelten Handelsaustauschs steht immer noch aus. Außer Kasachstan, aus dem 2009 (wie 2007) 0,9% der Importe in die EU kamen und in das 0,5% der Exporte der EU gingen, lag der Handel mit der EU bei keinem anderen Land bei mehr als 0,1%. Trotz dieser Zahlen ist die EU nach wie vor ein wichtiger Handelspartner für jedes einzelne Land, vor allem für Kasachstan, bei dem die EU mit Blick auf das Handelsvolumen noch vor Russland und China liegt.
- 4.2 Es ist für die EU auf jeden Fall sinnvoll, Zentralasien großes Gewicht beizumessen, vor allem mit Blick auf das Programm für die Östliche Partnerschaft und die Schwarzmeerstrategie. Beide umfassen alle ehemaligen Sowjetrepubliken (und dazu die Türkei), jedoch nicht Russland, mit dem die EU über eine eigene neue strategische Beziehung verhandelt. Einige EU-Mitgliedstaaten, vor allem Litauen und zunehmend auch Deutschland, unterhalten bereits enge Beziehungen zu Zentralasien. Zudem wird Aserbaidschan, nicht zuletzt aus Gründen der Energieversorgung und der Religion, von vielen als enger mit Zentralasien verbunden wahrgenommen als mit dem Kaukasus.
- 4.2.1 Die Energiefrage hat wesentliche Bedeutung. Die zentralasiatischen Länder verfügen über erhebliche potenzielle Energiereserven, aus denen zusätzliche und ergänzende Energiequellen für Europa werden können, wobei diese Option durch Fragen des Transits und des Exports erschwert wird. Wichtig ist, dass die EU das Potenzial der Region für ihre Energieversorgung realistisch sieht und dass die Tragfähigkeit derartiger Beziehungen praktisch und wirtschaftlich abgesichert wird. Wichtig für die Abnehmerstaaten ist auch, dass die betreffenden natür-

lichen Energierohstoffe als *Ergänzung* zur gegenwärtigen Versorgung und als Möglichkeit zu deren Diversifizierung betrachtet werden sollten, nicht jedoch als mögliche *Alternative* oder als Pfand, das eingesetzt wird, um das Verhältnis zu anderen Ländern in der Region zu beeinflussen.

- 4.3 Trotz des positiven Grundtons im Fortschrittsbericht vom Juni 2010 ist anzumerken, dass die Kontakte der EU zu den fünf zentralasiatischen Staaten außerordentlich schwach entwickelt sind. Nur in Kasachstan gibt es eine echte EU-Vertretung, in Kirgisistan und Tadschikistan wurden erst vor kurzem EU-Delegationen eingerichtet. In Usbekistan und Turkmenistan ist die EU nur durch Europa-Häuser vertreten, in denen vor allem Berater auf Vertragsbasis tätig sind. Dem CEPS² zufolge unterhalten 18 Mitgliedstaaten Botschaften in Kasachstan, 10 in Usbekistan und nur einige wenige in den anderen Ländern. Nur Deutschland und Frankreich unterhalten Botschaften in allen fünf Ländern, das Vereinigte Königreich in vier Ländern. Neun Mitgliedstaaten verfügen über gar keine Vertretung. Zur erfolgreichen Umsetzung der EU-Strategie für Zentralasien muss die EU in weitaus höherem Maße vor Ort präsent sein. Dies wird – trotz seiner erheblichen haushaltspolitischen Beschränkungen – zur ersten Bewährungsprobe für den neuen Europäischen Auswärtigen Dienst werden. Zu dieser Bewährungsprobe zählen auch gemeinsame Maßnahmen des EAD in wichtigen Fragen wie Visa (zumindest für die Schengen-Staaten).
- 4.4 Die EU hat Partnerschafts- und Kooperationsabkommen mit allen fünf Staaten ausgehandelt. Die Abkommen mit Kasachstan, Kirgisistan und Usbekistan sind 1999 in Kraft getreten, wobei das Abkommen mit Usbekistan nach dem Massaker in Andischan zwischen 2005 und 2008 teilweise ausgesetzt wurde. Das Abkommen mit Tadschikistan (das sich wegen des Bürgerkriegs verzögert hat) wurde erst 2009 ratifiziert. Das Abkommen mit Turkmenistan ist auf Grund von Problemen im Bereich der Menschenrechte noch gar nicht ratifiziert.
- 4.5 Kasachstan insbesondere wird zunehmend zu einem wichtigen Faktor in der Region, und die Beziehungen der EU zu diesem Land entwickeln sich langsam, ermutigt durch das zunehmende Interesse an Kontakten auf beiden Seiten. Kasachstan ist eindeutig das Land, zu dem die EU am leichtesten Zugang findet, und hat durch seine aktive und erfolgreiche Werbung für den OSZE-Vorsitz³ ein eindeutiges Signal gegeben, dass es sich entscheidend einbringen will. Weitere Beweise für den Wunsch Kasachstans, sich international stärker zu engagieren, sind sein Beitritt zur Zollunion mit Russland und Belarus sowie sein offenkundiges Interesse, Mitglied der WTO zu werden, wahrscheinlich zusammen mit Russland. Ein weiteres Anzeichen dafür ist die Entwicklung einer starken Schicht junger Unternehmer, die bereit sind und ermutigt werden, zur Ausbildung ins Ausland zu gehen, sowie ein wachsendes zivilgesellschaftliches Ethos und Engagement.

² Zentrum für Europäische Politische Studien.

³ Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, das einzige internationale politische Gremium, das Europa mit allen Ländern verknüpft, die aus der ehemaligen Sowjetunion hervorgegangen sind.

- 4.6 Ein ähnlicher Wunsch, international stärker wahrgenommen zu werden, ist in Usbekistan noch nicht zu verzeichnen, das – wie auch Turkmenistan – auf seinem engen und autoritären Gesellschaftskonzept beharrt. Usbekistan schien zunächst das Land zu sein, zu dem Europa am besten ein engeres Verhältnis aufbauen könnte, doch erwies sich diese Hoffnung, vor allem nach den Ereignissen in Andischan, als trügerisch, während sich Kasachstan geöffnet hat.
- 4.7 In Kirgisistan, das nach den ethnischen Unruhen 2010 erheblichen Anlass zur Sorge bot, ist die Gesellschaft dennoch offener und es gibt mehr Engagement der Zivilgesellschaft. Dies gilt auch für Tadschikistan, zu dem die EU gegenwärtig besonders wenige Kontakte unterhält. Tadschikistan ist wesentlich anfälliger, das Land litt in den 90er Jahren unter einem schlimmen Bürgerkrieg, dessen Wiederaufflammen viele befürchten, und macht derzeit eine Ernährungskrise durch.

5. **Die Rolle der Zivilgesellschaft und die Menschenrechte**

- 5.1 Die Zivilgesellschaft hat in den fünf Staaten ein höchst unterschiedliches, in keinem jedoch ein durchgehend großes Gewicht. In Kirgisistan ist sie am stärksten ausgeprägt, während sich in Kasachstan und Tadschikistan ein zivilgesellschaftliches Ethos entwickelt.
- 5.1.1 Die Zivilgesellschaft spielt allerdings eine klar definierte Rolle im strukturierten Menschenrechtsdialog der EU, der eines der ersten Ergebnisse der EU-Strategie für Zentralasien in diesen drei Ländern ist. In diesem Rahmen fanden zunehmend offizielle jährliche Treffen mit verschiedenen Seminaren zu zivilgesellschaftlichen Themen statt, bei denen Anwälte, die sich für die Menschenrechte einsetzen, und Vertreter lokaler regierungsunabhängiger Organisationen sowie EU-Vertreter zusammenkamen und die nach standardisierten Tagesordnungen durchgeführt wurden. Allerdings liegen noch keine aussagekräftigen Bewertungen vor, anhand deren sich die Ergebnisse messen ließen.
- 5.1.2 Der Ausschuss unterstützt diesen Prozess nachdrücklich, ist jedoch zutiefst enttäuscht, dass es der EAD noch nicht für angebracht gehalten hat, den EWSA einzubeziehen. Der Ausschuss fordert den EAD auf, dies möglichst bald nachzuholen, nicht zuletzt weil der EWSA ein bewährter Dialogpartner und Sprachrohr der Zivilgesellschaft im weiteren Sinne ist und über gründliches und praktisches Wissen sowie weithin anerkannten Sachverstand verfügt.
- 5.2 Ein derartiges Engagement der Zivilgesellschaft ist weder in Usbekistan (wo nichtstaatliche Organisationen von der Regierung gegründet wurden) noch in Turkmenistan zu verzeichnen, wo es im Grunde gar keine unabhängige Zivilgesellschaft gibt.
- 5.2.1 Es ist wichtig, darauf hinzuweisen, dass es vor der Unabhängigkeit keine Tradition und kein Verständnis der Zivilgesellschaft als eines Mittlers zwischen Staat und Bürgern gab, und auch regierungsunabhängige Organisationen waren kein Begriff. Gewerkschaften, Interessenverbände, Jugendorganisationen und Berufsverbände waren sämtlich Bestandteil der staatlichen Strukturen, und nach der Unabhängigkeit gab es nur wenige Einflüsse von außen, die die

Herausbildung neuer Institutionen ermöglicht hätten. Allerdings haben seitdem viele von ihnen, zusammen mit privatisierten Staatsunternehmen, unabhängigen Gewerkschaften und Berufsverbänden, vor allem in Kasachstan und Kirgisistan und in geringerem Maße in Tadschikistan, eine gewisse Unabhängigkeit entwickelt.

- 5.2.2 In den 90er Jahren entstanden Initiativen lokaler Gemeinschaften im ländlichen Raum und Selbsthilfegruppen auf der Grundlage traditioneller lokaler Gemeinschaften sowie verwandtschaftlicher Bindungen (Hashar, Ashar), nicht zuletzt als Reaktion auf den Zusammenbruch der sowjetischen Sozialsysteme, doch unterscheiden sie sich erheblich von den international anerkannten regierungsunabhängigen Organisationen. Es kam auch zur Herausbildung regierungsunabhängiger Organisationen, jedoch vor allem in den wichtigsten Ballungsräumen, und oft waren sie in erheblichem Maße abhängig von finanzieller Unterstützung aus dem Ausland (einschließlich der USA). Jedes Land nahm eine andere Entwicklung und hatte unterschiedliche Probleme zu bewältigen, doch nach den "Farbrevolutionen" in Georgien, der Ukraine und Kirgisistan wurden regierungsunabhängige Organisationen (die von vielen als etwas Fremdes angesehen wurden und die man angesichts der Verhältnisse vor Ort für überbezahlt hielt) in Usbekistan weitgehenden Beschränkungen unterworfen und verschwanden in Turkmenistan praktisch ganz. In jüngster Zeit sind die Unterschiede zwischen Stadt und Land erheblich gewachsen, und auch der Einfluss des Islam und die Tätigkeit islamischer Organisationen haben beträchtlich zugenommen.
- 5.3 Zwischen den Zivilgesellschaften in der EU und in Zentralasien gibt es offenbar kaum offizielle Beziehungen oder tiefer gehende Kontakte, was angesichts der spärlichen Beziehungen zwischen den Menschen in Europa und Zentralasien kaum verwunderlich ist. Bevor die Zivilgesellschaft in Zentralasien unsere Werte teilen oder sich gar mit ihnen identifizieren kann, muss sie sie erst einmal kennenlernen und ihren Inhalt erfassen. Allerdings dürfen die Werte nicht aufoktroziert werden. Kasachstan kann in dieser Beziehung eine Brückenfunktion erfüllen, nicht zuletzt weil eine engere Zusammenarbeit zwischen Unternehmen und Gewerkschaften existiert.
- 5.3.1 Der Ausschuss ist der Überzeugung, dass dringend eine umfassende, schlüssige und abgestimmte Strategie der EU für die Aufnahme von Kontakten zu Zentralasien erforderlich ist. Der EWSA ist ein geeignetes Forum, um derartige Themen voranzubringen, wobei die zentrale Frage ist, wie am besten dazu beigetragen werden kann, einen intensiveren Dialog und engere Kontakte zwischen den Menschen herzustellen, Themen, die für beide Seiten von Interesse sind, sowie im Entstehen begriffene Organisationen der Zivilgesellschaft zu ermitteln und bewährte Verfahren zu fördern, sodass ein formaleres Verfahren für die Pflege effizienter Kontakte zur Zivilgesellschaft geschaffen werden kann.
- 5.3.2 Die gegenwärtige Tätigkeit des Europäischen Auswärtigen Dienstes (EAD) in der Region ist zu begrüßen. Das in den EU-Institutionen verfügbare Fachwissen muss jedoch optimal genutzt werden, weshalb der Ausschuss den EAD auffordert, ihn wie im Falle des Menschenrechtsdialogs wo immer möglich einzubeziehen, insbesondere auch bei der Unterstützung des

Aufbaus von Kapazitäten, da der Ausschuss bereits anderswo einschlägige Erfahrungen gewonnen hat.

- 5.3.3 Drei Wege bieten sich hierzu an. Zunächst einmal muss der EWSA selbst mit Unterstützung des EAD klar bestimmen, wer seine wichtigsten Ansprechpartner sind. Es müssen effiziente und unabhängige Partner aus Unternehmen und unabhängigen Gewerkschaften ermittelt und zusammen mit weiteren wichtigen zivilgesellschaftlichen Partnern umfassende Beziehungen zu allen fünf Staaten hergestellt werden. Der Internationale Arbeitgeberverband hat keine zentralasiatischen Mitglieder, unterhält jedoch Kontakte nach Kasachstan. Dazu wird empfohlen, dass eine kleine EWSA-Delegation eine Reise Zentralasien unternimmt (auch um diese Stellungnahme bekannt zu machen).
- 5.3.4 Darüber hinaus müssen andere im Entstehen begriffene Organisationen der Zivilgesellschaft ermittelt, in ihrer Arbeit bestärkt und vor Ort in ihrer Entwicklung unterstützt werden. Auch in diesem Punkt erwartet der EWSA, dass der EAD ihn einbezieht, wo und wann immer dies angebracht ist.
- 5.3.5 Der Ausschuss unterstützt ferner nachdrücklich Schritte hin zu Abkommen über Handelsfragen mit jedem der fünf Staaten. Wie auch bei anderen kürzlich geschlossenen EU-Handelsabkommen empfiehlt der Ausschuss in diesem Zusammenhang die Einführung eines Forums der Zivilgesellschaft mit jedem einzelnen Staat, das den Kontakten zur Zivilgesellschaft in der Region einen formaleren Rahmen verleiht und es dem Ausschuss ermöglicht, seine Sachkenntnis zu Themen der nachhaltigen Entwicklung an die einschlägigen Vertreter der jeweiligen Zivilgesellschaft weiterzugeben.
- 5.3.6 Drittens müssen die Kontakte zwischen Jugendlichen und der Jugendaustausch stärker unterstützt werden, und es sollte darauf hingewirkt werden, dass das Programm Erasmus Mundus stärker in Anspruch genommen wird, um die Beziehungen im Bildungsbereich und die Mobilität auf beiden Seiten zu fördern. Dazu sollten Visaerleichterungen für Reisen im Rahmen des Bildungsaustauschs, Gebührenfreiheit für die begabtesten zentralasiatischen Studenten, die Verbreitung von Englischlehrbüchern, Sommerkurse sowie Partnerschaften zwischen Universitäten und weiterführenden Schulen gehören. Der EWSA begrüßt die Verdoppelung der dafür bereitgestellten Mittel auf 10 Mio. EUR jährlich, allerdings ist die Mehrheit der Bevölkerung in Zentralasien, wie im Fortschrittsbericht festgestellt wird, jünger als 25 Jahre (und hat keine Erinnerung an Sowjetzeiten).
- 5.3.7 Die Zivilgesellschaft hat die wichtige Aufgabe, den regionalen Zusammenhalt und die Integration zu fördern, die wichtig sind, um die wirtschaftlichen und sozialen Rahmenbedingungen zu schaffen, unter denen Märkte wirksam funktionieren können, die Schaffung menschenwürdiger Arbeitsplätze zu fördern, KMU zu unterstützen, die lokale Infrastruktur zu stärken und die Bekämpfung der Armut voranzubringen, wobei sie sich auf stabile Institutionen mit einem klaren Mandat stützen können muss. Unter anderem die Erfahrungen der Zivilgesellschaft in den baltischen Staaten können hier besonders hilfreich sein.

- 5.3.8 Dies wiederum muss getragen werden von politischem Engagement, Frieden und Sicherheit, Rechtsstaatlichkeit, mehr Demokratie, verantwortungsvollem Regierungshandeln und makro-ökonomischer Stabilität.
- 5.4 In engem Zusammenhang zur Förderung einer stärkeren Teilhabe der Zivilgesellschaft, vor allem in Usbekistan und Turkmenistan, ist die Frage der Menschenrechte zu sehen, in der nur äußerst langsam Fortschritte erzielt werden. Nach langer autokratischer Herrschaft und angesichts des Fehlens jeglicher Menschenrechtstradition können die EU und die Zivilgesellschaft der EU nur dann effiziente Arbeitsbeziehungen zu Zentralasien entwickeln, wenn die Menschenrechte zunehmend mehr Gewicht erhalten. Europa und seine Geschichte wurden mitgeprägt durch die Menschenrechte, und in diesem zentralen Punkt kann Europa durchaus Unterstützung leisten.
- 5.4.1 Welche Aspekte dabei im Zentrum der Aufmerksamkeit stehen, sollte jedoch im Rahmen von Verhandlungen und jeweils mit Gespür für die kulturellen Empfindlichkeiten festgelegt werden. Jeder der Staaten hat aus freien Stücken durch seinen Beitritt zu den Vereinten Nationen und ihren Unterorganisationen (z.B. der ILO) bezeugt, dass er die allgemeinen Menschenrechte anerkennt. Im Gegensatz zu vielen anderen Handelspartnern der EU haben alle zentralasiatischen Staaten bereits die acht grundlegenden ILO-Übereinkommen ratifiziert. Lediglich das Übereinkommen über die Vereinigungsfreiheit (87) wurde nicht von Usbekistan und das Übereinkommen über das Mindestalter (138) wurde nicht von Turkmenistan ratifiziert. Turkmenistan hat das Übereinkommen über das Verbot der Kinderarbeit (182) erst im November 2010, Usbekistan das Übereinkommen über das Mindestalter erst 2009 unterzeichnet. Wie es mit der Umsetzung dieser Übereinkommen steht, steht jedoch auf einem anderen Blatt. Der EWSA fordert die Kommission und die ILO deshalb nachdrücklich auf, mit mehr Nachdruck zu ermitteln, wie und an welcher Stelle Europa den zentralasiatischen Ländern am besten helfen kann, diesen Verpflichtungen gerecht zu werden.
- 5.4.2 Hier bietet sich eine praktische Möglichkeit, gegenseitiges Vertrauen aufzubauen. Es lässt sich zwar die Auffassung vertreten, dass alle Menschenrechte genauso wichtig sind, doch bestehen konkrete Probleme im Hinblick auf bestimmte Grundfreiheiten, Rechtsstaatlichkeit, Versammlungs- und Vereinigungsfreiheit sowie Meinungsfreiheit. Die EU hat in diesem Bereich bereits einiges geleistet, indem sie beispielsweise erfolgreich Maßnahmen für Menschen mit Behinderungen ergriffen hat.
- 5.4.3 Es gibt jedoch noch erhebliche Probleme und Bedenken, und die jüngsten Ereignisse in Nordafrika machen wieder einmal deutlich, wie wichtig die Entwicklung einer aktiven Teilhabe der Zivilgesellschaft ist und wie dringend die zugrunde liegenden Probleme konstruktiv angegangen werden müssen. Der EWSA möchte enge und wirksame Kontakte sowie gute Arbeitsbeziehungen zur Zivilgesellschaft in Zentralasien entwickeln. Boykotte oder die Festlegung strenger, an Fortschritte geknüpfter Bedingungen sind keine realistische Option. Die Situation in den zentralasiatischen Staaten wurde mit der Lage in Belarus verglichen, wo im

Januar 2011 infolge der Unruhen nach den Präsidentschaftswahlen 158 Spitzenfunktionären die Einreise in die EU untersagt wurde und ihre Konten in der EU eingefroren wurden. Diesen Fall sollten sich alle fünf Staaten deutlich vor Augen halten.

- 5.4.4 In seiner Stellungnahme zum Thema "Das globale Europa"⁴ fordert der EWSA, dass die 27 Übereinkommen (einschließlich der acht grundlegenden ILO-Übereinkommen), die im Rahmen des Präferenzsystems "APS+" bereits genannt werden, zur Grundlage für künftige EU-Handelsabkommen gemacht werden. Dieses Ziel wird hiermit bekräftigt, da es als Ausgangspunkt für die Entwicklung eines umfassenderen, über den Energiesektor hinausgehenden Handels mit Zentralasien sowie gegebenenfalls für handelsbezogene technische Unterstützung dienen kann. Gleichzeitig sollte auf eine Mitgliedschaft in der WTO hingewirkt werden. Nur Kirgisistan ist WTO-Mitglied, doch wird sein Beitritt im Jahr 1998 jetzt von vielen als verfrüht angesehen.
- 5.5 Anhang A enthält eine kurze Zusammenfassung aktueller Menschenrechtsthemen in jedem der fünf Staaten.

6. Umweltfragen

- 6.1 Das APS+-System umfasst grundlegende Umweltübereinkommen. Von besonderer Bedeutung für Zentralasien sind in dieser Beziehung Themen der Ernährungssicherheit sowie der Sicherheit der Wasser- und Energieversorgung, die in engem Zusammenhang stehen. Eine wichtige Aufgabe der EU wird es sein, die fünf Staaten darin zu bestärken, bei der Lösung dieser Probleme umfassend zusammenzuarbeiten. In der EU-Strategie wird nicht deutlich, wie eng der Zusammenhang zwischen diesen Fragen ist, da das Thema Wasser jeweils getrennt als Teil der Energieproblematik sowie unter der Überschrift ökologische Nachhaltigkeit behandelt wird, und die Ernährungssicherheit als erhebliches Problem an sich dargestellt wird.
- 6.2 Tadschikistan wurde 2008 als einziges asiatisches Land von der FAO auf die Liste der 17 Länder gesetzt, in denen eine Ernährungskrise herrscht. Auch die Sicherheit der Wasserversorgung ist von grundlegender Bedeutung für die Region als Ganzes, wie deutlich wird angesichts des beträchtlich sinkenden Wasserspiegels des Aralsees, der zunehmenden Probleme mit verschwindenden Flüssen und der Tatsache, dass Baumwolle eine besonders bewässerungsintensive Kultur ist. Die Erfahrungen der EU bei der Unterstützung anderer Länder in diesem Bereich sollten auch dazu beitragen, weiteres Vertrauen in Zentralasien aufzubauen.
- 6.2.1 Während Tadschikistan und Kirgisistan den größten Teil des Jahres über ausreichend Wasser verfügen (auch wenn schlechtes Management und defekte Verteilungssysteme zu besonders hohen Verlusten und daraus folgendem Mangel führen), leiden ihre Nachbarländer unter Wassermangel, vor allem Usbekistan (das wegen des bewässerungsintensiven Anbaus von Reis und Baumwolle sowie für Trinkwasser in hohem Maße auf Wassereinfuhren angewiesen ist).

⁴ KOM(2006) 763 endg.

Die Hauptprobleme Tadschikistans wiederum sind die sehr begrenzten Ressourcen anderer Energieträger sowie vor allem die Ernährungsunsicherheit. Das Land ist in Bezug auf Energie und Nahrungsmittel weitgehend von seinen Nachbarn abhängig.

- 6.2.2 2008 litten zwei Millionen Menschen (mehr als ein Drittel der Bevölkerung) unter Ernährungsunsicherheit und 750 000 Menschen unter erheblicher Ernährungsunsicherheit. 64% der Bevölkerung leben unter der Armutsgrenze, und nur 7% des Bodens sind für landwirtschaftliche Zwecke nutzbar.
- 6.2.3 Leider unterhalten Usbekistan und Tadschikistan keine gutnachbarlichen Beziehungen, was zu einem Teufelskreis aus wechselseitigen Ausfuhrverboten für Energie und Wasser geführt hat, die immer wieder ernste Engpässe auf beiden Seiten mit sich brachten. Tadschikistan ging es nicht zuletzt darum, die eigene Stromversorgung zu sichern, die in Duschanbe in einer Zeit bitterer Kälte nur zwei Stunden am Tag gesichert war.
- 6.3 Diese Krise zeigt, wie wichtig eine ganzheitliche Strategie ist, die eine ökologisch vertretbare Nutzung der natürlichen Ressourcen, die Bekämpfung der Armut und vor allem Ernährungsunsicherheit umfasst, um ein nachhaltiges Wirtschaftswachstum in Zentralasien insgesamt zu fördern. Nichtsdestoweniger begrüßt der EWSA die Tatsache, dass die EU sich bereits stark für die Unterstützung Tadschikistans und seiner Nachbarn bei der Bewältigung solcher Krisen engagiert.

Brüssel, den 16. Juni 2011

Der Präsident
des Europäischen Wirtschafts- und
Sozialausschusses

Staffan NILSSON

*

* *

NB: Anlage

Annex on Human Rights:

In Kazakhstan problems include limitations on freedom of assembly, torture and other ill-treatment by members of the security forces, and problems for asylum-seekers and religious minorities. Many of these are mirrored in Kyrgyzstan where there are also restrictive laws on TV and radio as well as a draft law forbidding NGOs from “political” activity. In Tajikistan women’s rights have deteriorated, penalties exist for “irresponsible” journalism, school and university students have been used as “forced labour” in cotton harvests, and there are concerns for religious minorities.

Both Turkmenistan and Uzbekistan were included on the UK’s “Country of Concern” list in 2009. In the former it has been reported that civil society activists were imprisoned after unfair trials and held incommunicado, that journalists and their families were intimidated together with pervasive impunity for police, security services and other government authorities. Discrimination against ethnic minorities was also reported. In the latter, despite conditional releases from prison of some human rights defenders, increased dialogue, and legislative and judicial reforms, this did not lead to genuine and wide-reaching systemic reforms, nor real improvement in freedom of expression and assembly. Human rights defenders, activists and independent journalists continued to be targeted for their work. Widespread torture or other ill-treatment of detainees and prisoners, including human rights defenders and government critics, continued to be reported, which the authorities failed to investigate effectively. Several thousand people convicted of involvement with banned Islamist organisations continued to serve long prison terms in conditions that amounted to cruel, inhuman and degrading treatment, whilst others were threatened with extradition.
