

/// Konfliktreiche EU-Russland-Beziehungen und Chinas Rolle in der Region

DIE EU-ZENTRALASIENSTRATEGIE UND IHRE ENERGIEPOLITISCHEN DIMENSIONEN

FRANK UMBACH /// Der folgende Artikel basiert auf einer größeren Studie des Autors und untersucht die Entwicklung der von der EU 2007 proklamierten Zentralasienstrategie und ihrer energiepolitischen Dimensionen.¹ Die Analyse bindet diese in einen größeren regionalen Zusammenhang mit der Kaspischen Region ein und berücksichtigt dabei auch die Abhängigkeit von den immer konfliktreicheren EU-Russland-Beziehungen und des rapide zunehmenden Einflusses China in der Region.

In den letzten Jahren ist der gemeinsamen Außen- und Sicherheits-, aber auch der gemeinsamen Energiepolitik der Europäischen Union (EU) in der Region Zentralasien immer weniger Aufmerksamkeit gewidmet worden. Dies war 2007 noch völlig anders, als die EU unter deutscher Präsidentschaft nach der Proklamierung einer gemeinsamen EU-Energie- und Klimapolitik als Resultat des Russland-Ukraine-Gaskonfliktes 2006 auch eine Zentralasienstrategie verabschiedete.² Diese

sollte auch die EU-Anstrengungen zur Diversifizierung ihrer Erdgas- und Erdölimporte unterstützen und über den „Südlichen Gaskorridor“ in Südosteuropa und die Türkei verstärkte Erdgasimporte aus Aserbaidschan und anderen kaspischen Regionalstaaten wie Turkmenistan und Kasachstan ermöglichen.³

Demgegenüber sind in der europäischen und deutschen Außenpolitik sowie in der westlichen Berichterstattung während der letzten Jahre Zentralasien und die Kaspische Region (ZAKR)⁴ eher zu einem „toten Winkel“ mutiert⁵. Bezeichnenderweise findet die Großregion auch in der neuen „Globalen Strategie für die Außen- und Sicherheitspolitik der EU“ vom Juni 2016 kaum explizite Erwähnung, ist aber offenbar Bestandteil des Unterkapitels zur „europäischen Sicherheitsordnung“ und der „östlichen Nachbarschaft“ sowie der Erweiterungspolitik.⁶

Die gemeinsame Zentralasienstrategie der EU wurde in den letzten Jahren zunehmend **VERNACHLÄSSIGT.**



Nur mal schauen Die Akropolis steht zwar – noch – nicht zum Verkauf, aber der Hafen in Piräus ist schon in chinesischer Hand. Und Pekings Shoppingtour im Rahmen des OBOR-Großprojektes ist noch lange nicht zu Ende.

Allerdings unterzeichneten im Dezember 2015 die EU und Kasachstan ein neues „erweitertes Partnerschafts- und Kooperationsabkommen“.⁷ Dieses sieht u. a. auch eine vertiefte Zusammenarbeit bei Energiefragen vor. Dabei könnten beide Seiten von einer engeren Kooperation wie z. B. bei der europäischen Erdgasversorgung oder bei Erneuerbaren Energien nachhaltig profitieren. Allerdings hängt der Erfolg der Initiative nicht nur von den beiden Unterzeichnerseiten ab, sondern auch von der Frage, ob eine größere Energiekooperation zwischen der EU und Kasachstan nicht den Interessen Russlands und auch zunehmend Chinas widerspricht. Inwieweit werden die EU

und Kasachstan auf immer extensiver definierte geopolitische Interessen Moskaus Rücksicht nehmen oder aber sich stattdessen von eigenen langfristigen strategischen Interessen in der Region unabhängig von jenen Russlands leiten lassen? So ist der Ukraine Konflikt keineswegs isoliert zu sehen, sondern der Kern eines zunehmend geo- und ordnungspolitischen Konfliktes zwischen der EU und Russland, da der Kreml die Souveränität und Unabhängigkeit der früheren Sowjetrepubliken nicht wirklich anerkennt und nur eine weitgehend auf Russland fixierte Außen-, Sicherheits-, Wirtschafts- und Energiepolitik dieser heute unabhängigen Staaten akzeptiert.

Seit die EU im Jahr 2007 ihre Zentralasienstrategie deklariert hat, wurde vor allem mit Kasachstan, aber auch mit anderen zentralasiatischen Staaten die Wirtschafts- und Energiepartnerschaft der EU ausgebaut. Neben den eigenen wirtschaftspolitischen Interessen spielten dabei zunächst auch sicherheitspolitische Überlegungen eine wesentliche Rolle, da mit dem eigenen Sicherheitsengagement in Afghanistan eine logistische Versorgung der NATO-Truppen (einschließlich Deutschlands) vor allem über Usbekistan notwendig war. Zugleich wurde befürchtet, dass sich der islamische Terrorismus von Afghanistan auch nach Zentralasien ausbreiten und dies auch negative Sicherheitsauswirkungen auf Europa haben könnte. Dies drängte europäische Vorbehalte in den 90er-Jahren, an dem „neuen Großen Spiel“ um Energie- und Rohstoffressourcen sowie geopolitischen Einfluss in Zentralasien selbst teilzunehmen, zunehmend in den Hintergrund. Mit der Deklaration der Zentralasienstrategie im Jahr 2007 wurde in der EU und auch in Deutschland zuweilen sogar die Erwartung verknüpft, den traditionellen Großmächten wie Russland, USA und China und ihrer geopolitischen Außenpolitik eines „Nullsummenspiels“ eine Alternativstrategie eines „ehrlichen Maklers“ zwischen Russland und den ZAKR-Staaten entgegen zu setzen, von dem alle Seiten profitieren sollten und bei dem es keine Verlierer geben würde. Dieser überoptimistische, wenn nicht sogar naive Ansatz musste schon ein Jahr später mit dem Russland-Georgienkonflikt 2008 als gescheitert betrachtet werden. Von nun an wurde die Zentralasienstrategie der EU nur noch mit wenig strategischem Engagement der EU forciert.

Die EU-Zentralasienstrategie 2007 hatte neben wirtschaftspolitischen auch die Einfriedigung geopolitischer Interessen Chinas, der USA und v. a. Russlands zum ZIEL.

Erst nach der russischen Annexion der Krim und der Destabilisierung der Ostukraine hatte der Europäische Rat im Juli 2015 einen neuen diplomatischen Energieaktionsplan verabschiedet, um die Diversifizierung mit dem „Fokus auf den südlichen Gaskorridor, den Südkaukasus und Zentralasien“ und den Bau einer Transkaspischen Gaspipeline stärker zu forcieren. Die Initiative führte zu einer Diskussion darüber, ob neben Turkmenistan auch Kasachstan Gas nach Europa liefern könnte. Aus Sicht des Kreml fordert eine solche Stärkung der EU-Energie- und Nachbarschaftspolitik in ZAKR einmal mehr die wirtschaftlichen und geopolitischen Interessen Russlands heraus, da Russland der größte Gaslieferant der EU ist und zugleich die Energieexporte aus ZAKR seit jeher zu kontrollieren sucht.

Astana und Brüssel haben sich nun darauf geeinigt, sich zunächst auf den Ausbau der Erneuerbaren Energien und die Verbesserung der Effizienz zu konzentrieren. Gibt die EU damit bereits eine weitergehende Energiepartnerschaft mit Kasachstan und Turkmenistan, die auch Gaslieferungen aus den beiden zentralasiatischen Staaten einschließen könnte, aufgrund russischer Vorbehalte auf? Dient eine solche Rücksichtnahme auf extensiv definierte russische Interessen wirklich den langfristigen Wirtschafts- und Stabilitätsinteressen der EU und der Regionalstaaten in ZAKR? Bisher scheuen jedenfalls sowohl die EU als auch Deutschland eine außenpolitische Debatte über diese Fragen, ob-

Übersicht 1



Quelle: European Commission 2015

wohl sie seit Jahren den Kern eines zunehmenden EU-Russland-Konfliktes bilden. Dies ist umso unverständlicher, als auch China in Zentralasien seinen wirtschaftlichen, energiepolitischen und auch sicherheitspolitischen Einfluss kontinuierlich ausbaut, während Europa mit einer politischen Nabelschau auf die internen Probleme (Flüchtlingskrise, Brexit etc.) auf einen ordnungspolitischen Einfluss zu Lasten seiner langfristigen ökonomischen und sicherheitspoliti-

schen Interessen in der Region weitgehend zu verzichten scheint.

Das energiepolitische Potenzial der zentralasiatischen Länder und des Kaspischen Beckens

Die energiepolitische Bedeutung von ZAKR ist im globalen Maßstab zwar nicht mit jener des Mittleren Ostens und Persischen Golfes zu vergleichen, doch hat diese seit den 90er-Jahren angesichts der asiatischen (insbesondere chinesischen) Energienachfrage kontinuierlich zugenommen. Dies gilt v. a. für die regionalen Erdgasreserven, wie insbesondere die weitere Erhöhung der turkmenischen Gasreserven auf die inzwischen viertgrößten der Welt unterstreicht (siehe Übersicht 1).

Auch aus Sicht der Regionalstaaten in ZAKR bildet eine verstärkte Energiekooperation mit der EU und den USA einen wichtigen Baustein der regionalen

Durch die steigende asiatische Energienachfrage hat die **ENERGIE-POLITISCHE Bedeutung von ZAKR deutlich zugenommen.**

Übersicht 2: Nachgewiesene Öl- und Gasreserven in ZAKR im Vergleich mit EU-28, den USA und Mittleren Osten (2008 und 2015)

Land/Region	Ölreserven (1.000 Mio. Barrel/mb)/Anteil an globalen Reserven (in Prozent)		Erdgasreserven (Trillion Cubic Meters/tcm)/Anteil an globalen Reserven (in Prozent)	
	2008	2015	2008	2015
ZAKR				
Aserbaidschan	7,0 (0,6%)	7,0 (0,4%)	1,20 (0,6%)	1,1 (0,6%)
Kasachstan	39,8 (3,2%)	30,0 (1,8%)	1,82 (1,0%)	0,9 (0,5%)
Turkmenistan	0,6 (>0,05%)	0,6 (>0,05%)	7,94 (4,3%)	17,5 (9,4%)
Usbekistan	0,6 (>0,05%)	0,6 (>0,05%)	1,58 (0,9%)	1,1 (0,6%)
Gesamt:	48,0 (>3,82%)	38,2 (>2,3%)	12,54 (6,8%)	20,6 (11,1%)
Iran	137,6 (10,9%)	157,8 (9,3%)	29,6 (16,0%)	34,0 (18,2%)
Russland	79,0 (6,3%)	102,4 (6,0%)	43,3 (23,4%)	32,3 (17,3%)
EU-28	6,3 (0,5%)	5,6 (0,3%)	2,8 (1,6%)	1,3 (0,7%)
USA	30,5 (2,4%)	55 (3,2%)	6,7 (3,6%)	10,4 (5,6%)
Gesamte im Mittleren Osten (einschl. Iran)	754,1 (59,9%)	803,5 (47,3%)	75,9 (41,0%)	78,0 (41,8%)

Quelle: Frank Umbach basierend auf British Petroleum, BP Statistical Review of World Energy 2009, Juni 2009 und Juni 2016.

Unabhängigkeit und Stärkung der staatlichen Souveränität der zentralasiatischen Staaten, da sie ihre Abhängigkeit von Russland und zunehmend auch von China verringert. Dabei wurde Kasachstans „multivektorale“ Außen- und Energiepolitik, die trotz der eigenen Diversifizierungsanstrengungen bei seinen Energieexporten auch weiterhin auf gute Beziehungen mit Russland setzt, zunehmend zu einem regionalen Vorbild, dem andere Regionalstaaten folgen wollen.

Gegenwärtig spielen Aserbaidschan für die gemeinsame EU-Gasversor-

gungssicherheit und Kasachstan als wichtigster Partner in Zentralasien bei Erdöl- und Uranimporten nach Europa eine herausgehobene Rolle.⁸ So ist Aserbaidschan ein wichtiger Bestandteil der EU-Diversifizierungspolitik für Mittel- und Südosteuropa (MSOE), wo die EU mit dem Projekt des Südlichen Gas-korridors und den Pipelineprojekten der Trans-Anatolian (Gas-)Pipeline (TANAP) und der Trans-Adriatic Pipeline (TAP) erstmals Gas aus ZAKR von Aserbaidschan über Georgien und die Türkei ab 2018/19 nach Europa importieren will (siehe Übersicht 2). Damit

wird die EU zugleich das Gasexportmonopol Russlands aus ZAKR nach Europa brechen und neue Diversifizierungsoptionen für Erdgas eröffnen, um die hohe Gasimportabhängigkeit von Russland bzw. Gazprom zu reduzieren. So ist z. B. Bulgarien bisher zu 100 % von Gazprom bei Gasimporten abhängig und war 2009 bei der zweiten russisch-ukrainischen Gaskrise am schwersten von Lieferausfällen von russischem Gas betroffen. Das Projekt des Südlichen Gaskorridors (SGC) der EU als neue „Energie-Highway“ tritt derzeit in eine entscheidende Phase ein, nachdem es seit der zweiten großen russisch-ukrainischen Gaskrise Anfang 2010 deutliche Fortschritte gemacht hat.

Allerdings sind gegenwärtig alle europäischen und russischen Pipeline-Pläne vorerst durch den drastischen Rück-

gang bei den Gaspreisen und durch die Prognosen einer viel geringeren Gasnachfrage in Europa in Frage gestellt. Der EU-Gasverbrauch verringerte sich im Verlauf der vergangenen fünf Jahre von 502 Milliarden Kubikmeter (bcm) im Jahr 2010 auf nur noch 384 bcm im Jahr 2014 und nahm erst 2015 wieder leicht zu. Noch bis 2010 war prognostiziert worden, dass die Gasimporte der EU bis 2030 allein auf mehr als 500 bcm steigen würden. Neue Prognosen liegen beträchtlich niedriger. Die neue Energiesicherheitsstrategie der EU vom Mai 2014 z. B. erwartet in ihrem optimistischen Szenarium, dass 2030 nicht nur der Gasverbrauch gegenüber 2010 geringer sein dürfte, sondern – im Gegensatz zu Prognosen der IEA und der europäischen Gasindustrie – sich auch die Gasimporte 2030 (mit rund 293 bcm/250 mt)

Übersicht 3: Hauptgaspipelines von Russland und ZAKR nach Südosteuropa



Quelle: Atlantic Council of the United States (ACUS), Washington D.C. 2015.

gegenüber 2010 (325 bcm/276 mt) verringern könnten, wenn alle seit 2014 beschlossenen energiepolitischen Maßnahmen umgesetzt werden. Falls dies nicht der Fall sein würde, könnten die Gasimporte allerdings langfristig auf nicht mehr als 340 bcm im Jahr 2030 ansteigen.

Auf dem Gasmarkt gibt es derzeit ein globales **ÜBERANGEBOT**.

Gleichzeitig hat sich der Wettbewerb auf den europäischen und asiatischen Gasmärkten durch neue Lieferoptionen und Importrouten erheblich verschärft, so dass in den letzten Jahren ein globales Überangebot entstanden ist, das derzeit noch ansteigt und bis 2025 bestehen bleiben dürfte. So haben in den letzten Monaten erstmals auch amerikanische Flüssiggas-(LNG)-Exporte Europa erreicht (siehe Übersicht 4 u. 5).

Die Erodierung des russischen Einflusses in Zentralasien und die zunehmende Behauptungsstrategie Moskaus in der Region

Moskaus außenpolitische Strategie gegenüber dem „nahen Ausland“ im Allgemeinen und Zentralasien im Besonderen war seit Anfang der 90er-Jahre häufig widersprüchlich und wenig kohärent in der Implementierung. Wie wiederholt zahlreiche außenpolitische Experten in Russland beklagt haben, hat der russische Einfluss in ZAKR trotz diverser Gegenmaßnahmen unter Präsident Wladimir Putin seit den 90er-Jahren kontinuierlich abgenommen. Unter dem Eindruck der eigenen russischen Schwäche wurde die EU-Zentralasienstrategie in Russland seit 2007 zunehmend als

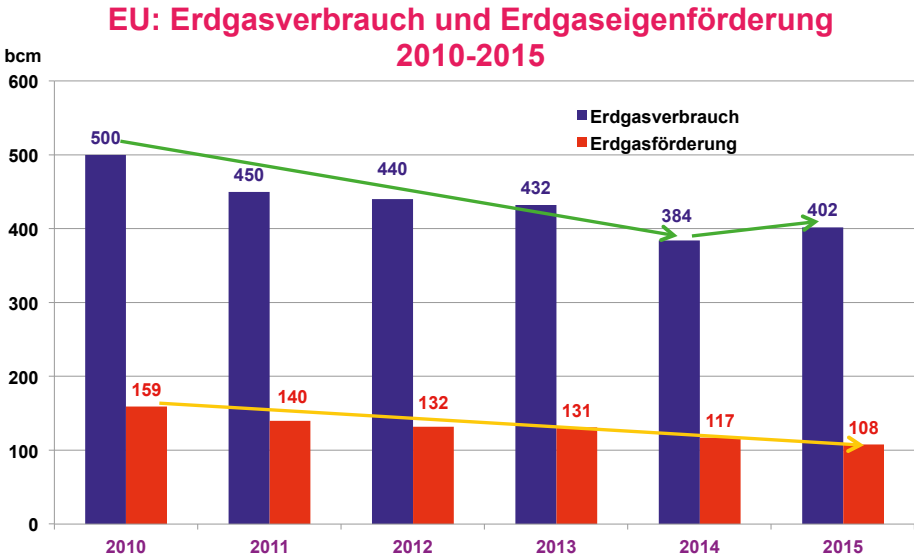
Bedrohung ihrer geo- und energiepolitischen Interessen interpretiert.

Seit dem Zusammenbruch der UdSSR war Russland zunächst in der Lage gewesen, sein Pipelinemonopol über die Transitrouten zu den europäischen Verbraucherländern aufrecht zu erhalten. Dies hatte für Europa eine doppelte Abhängigkeit von Lieferungen sowohl aus Russland als auch bei Importen aus ZAKR durch russische Pipelines zur Folge. Tatsächlich hatte Russland seine Energieimporte aus Zentralasien unter Präsident Putin in Folge der wachsenden Energienachfrage im eigenen Land, ausbleibender Investitionen im Upstream-Sektor und der Gasexportverträge bis 2006 zunächst auf jährlich fast 45 bcm gesteigert, anstatt durch größere Investitionen die Entwicklung seiner neuen arktischen und ostsibirischen Erdgasfelder zu forcieren.

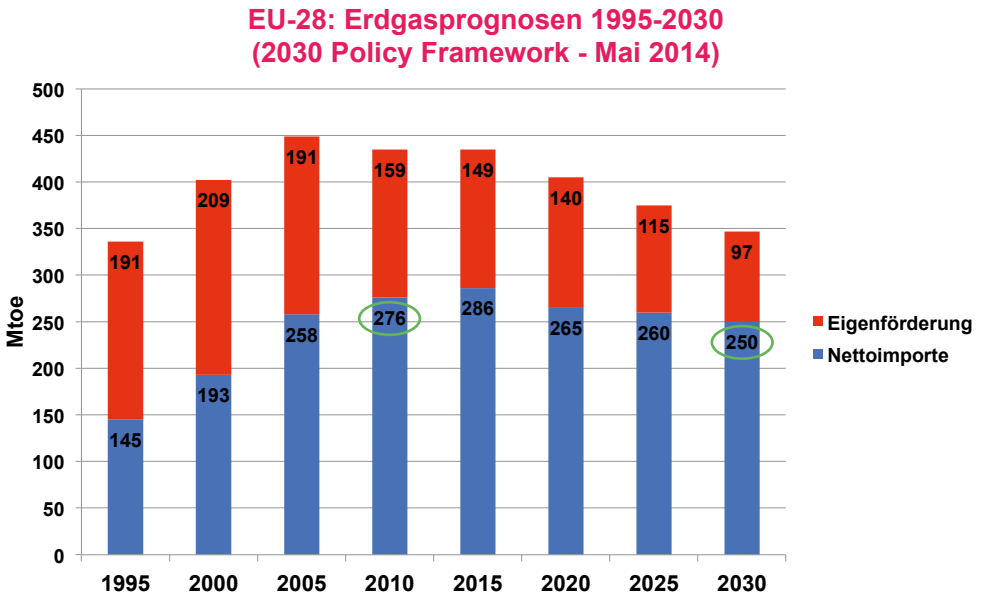
Doch es war nicht die EU, sondern China, welches das russische Gaspipe-lineexportmonopol für Gasexporte aus ZAKR gebrochen hat. So machte sich China das sich zunehmend verschlechternde Verhältnis zwischen Russland und Turkmenistan zu Nutze und forcierte eigene Gaspipe-lineimporte aus Turkmenistan, das zum größten Gasexporteur in der Region und für China (rund 45 % seiner Gasimporte) aufstieg. Beide Seiten haben inzwischen den Ausbau der Gasexporte auf mehr als 81 bcm

RUSSLAND hat seinen geo- und energiepolitischen Einfluss in ZAKR seit 2007 zunehmend verloren.

Übersicht 4



Übersicht 5



Quellen: Frank Umbach basierend auf British Petroleum, BP Statistical Review of World Energy 2014, Juni 2016 und European Commission, In-Depth Study of European Energy Security, Commission Staff Working Document, Communication from the Commission to the Council and the European Parliament, COM(2014) 330 final, Brussels, 28 May 2014 SWD(2014) 330 final, Part 1/5.

(unter Beteiligung Kasachstans und Usbekistans) nach 2020 vereinbart.

Während der Kreml und Gazprom in Europa mehr denn je auf das Pipelineprojekt Nord Stream 2 setzen, ist es keineswegs allein die Frage der NATO-Osterweiterung, sondern sind es inzwischen auch die EU-Nachbarschafts- sowie Zentralasienstrategie und seine energiepolitischen Dimensionen, die aus Sicht Moskaus seinen ökonomischen und geopolitischen Interessen zuwider laufen. Trotz eines eher mangelnden strategischen Engagements investiert die EU mehr als 1 Mrd. Euro zwischen 2014 und 2020 in die regionale Zusammenarbeit mit Zentralasien (siehe Übersicht 6).

Chinas Zentralasienstrategie

China ist inzwischen sowohl die weltweit größte nationale Wirtschaftsmacht (basierend auf den Kaufkraftparitätsberechnungen der Weltbank) als auch der größte Produzent, Exporteur sowie Energie- und Kohleverbraucher. China hat traditionell Zentralasien als eine Landbrücke betrachtet, die es ihm erlaubt, seine maritimen Energie- und Güterimporte via unsicherer und von den USA kontrollierten Seewegen im Indischen Ozean und Südostasien zu reduzieren.

Im September 2013 verkündete der chinesische Präsident Xi Jinping die „One Belt, One Road“-Initiative (OBOR), das Chinas früheres „Seidenstraßen“-Projekt und seine „Maritime Seitenstraßen-Strategie“ miteinander verbindet. Damit wurde die regionale Nachbarschaft Chinas sowohl auf dem Kontinent als auch auf dem Meer zur primären strategischen Priorität für Peking erhoben. Wie vor Jahrhunderten sieht sich China selbst als „Reich der Mitte“ sowohl in geographisch als auch in geopo-

China verfolgt seit 2013 die „**ONE BELT, ONE ROAD**“-Strategie.

litischer Hinsicht. OBOR sieht vor, die bilateralen Beziehungen Chinas zu seinen Nachbarn in dem Maße zu stärken, dass hieraus ein von China kontrollierter Regionalblock entsteht. Dieser soll die regionale Kooperation ankurbeln, indem er sich das immense Potenzial Chinas für regionale Investitionen und Handel zu Nutze macht. Es wird Chinas Wirtschaft nicht nur mit den Volkswirtschaften in Südost-, Süd- und Zentralasien verbinden, sondern auch mit jenen in Afrika und Europa. Zudem strebt China den Ausbau von Liefer- und Wertschöpfungsketten mit den Partnerländern an, v. a. im Transportsektor und beim Ausbau der Energieinfrastrukturen (Häfen, Flughäfen, transnationale Schnellstraßen, Containerhandel und Glasfaserkabel). Dabei sind enorme Investitionen in Schnellstraßen und Eisenbahninfrastruktur vorgesehen und sie werden zum Teil bereits umgesetzt. In der Folge könnte dann ein erheblich größerer Anteil des EU-Asien-Handels über Land erfolgen. Derzeit führen rund 90 % des globalen Containerhandels über gefährdete Seewege im Indischen Ozean und Ostasien, deren Sicherheit weitgehend durch die US-Marine garantiert wird.

Chinas Aufstieg zu einer globalen Wirtschaftsmacht wäre ohne massive Investitionen in sein Transport- und Energiesystem innerhalb des Landes nicht möglich gewesen. Von 1992 bis 2011 investierte China ganze 8,5 % seines Brut-

toinlandsprodukts (BIP) in die Modernisierung und Expansion seiner Infrastruktur. Im Vergleich dazu gaben andere Entwicklungsländer im gleichen Zeitraum durchschnittlich zwischen 2 und 4 % ihres BIPs für solche Projekte aus. Bis 2020 könnte China auch zum weltweit größten Auslandsinvestor aufsteigen. Seine Offshore-Vermögenswerte könnten sich dann in nur 5 Jahren von 6,4 Billionen US\$ auf fast 20 Billionen US\$ verdreifachen. Eines der wichtigsten Instrumente für Chinas Investitionen in Transport-, Energie-, und andere Infrastrukturprojekte im Rahmen von OBOR ist die Asiatische Infrastrukturinvestmentbank (AIIB), die Ende 2015 ihren Dienst aufgenommen hat und über eine Anfangskapitalbasis von 100 Milliarden US\$ verfügt. 75 % hiervon wurde von asiatischen Ländern bereitgestellt. China hat bei der Gründung der AIIB eine entscheidende Rolle gespielt und hält den größten Anteil von allen 57 Gründungsmitgliedern. Da

dieser aber nur 30,34 % beträgt, was China nur 26 % der Stimmen bei der Entscheidungsfindung gibt, kann es die Kritik zurückweisen, dass die Bank bloß ein Instrument seiner Außenpolitik und geopolitischen Ambitionen sei (siehe dazu Übersicht 7).

Neben seinem Ziel der regionalen Integration sieht die chinesische Regierung OBOR als ein Instrument, um seine zunehmenden wirtschaftlichen Schwierigkeiten zu mildern. Es hat OBOR offiziell mit seiner inländischen Wirtschaftsentwicklungsstrategie verbunden und sieht das neue Seidenstraßen-Konzept als eine Triebfeder des künftigen Wirtschaftswachstums. Es ist für die Peking Regierung jedoch auch ein Instrument, um die direkte Kontrolle der Zentralregierung über die Wirtschaft Chinas zu stärken. Die Investitionsstrategie fokussiert sich auf sechs Regionen, hier v. a. Xinjiang und Fujian, und auf Sektoren, die den Handel, die

Übersicht 6



Quelle: European Commission 2015, http://eeas.europa.eu/top_stories/pdf/eu-central_asia_cooperation_infographic.pdf

Bauwirtschaft, Energie, Fertigung, Schifffahrt und den Tourismus einschließen. Sie zielt auch darauf ab, die soziale Stabilität sicherzustellen und die politische Ordnung in China und der Region zu erhalten. Die Provinzen, die in dieser Strategie eine zentrale Rolle spielen, dürften allerdings ihre eigenen speziellen Interessen verfolgen und ihren Einfluss auf Chinas Außenwirtschaftspolitik sowie seine Außenpolitik weiter erhöhen. Als Teil der OBOR-Initiative erweitert China auch zügig seine

OBOR ist für Chinas Führung ein Instrument zur ANKURBELUNG der Wirtschaft.

Eisenbahninfrastruktur im Inland. Allein 2014 kamen 3.000 neue Streckenkilometer hinzu. Im Dezember 2014 eröffneten drei neue Eisenbahnstrecken: von Lanzhou nach Urumqi, von Guiyang nach Guangzhou und von Nanning nach Guangzhou. Diese Linien verbinden Chinas westliche Provinzen mit seinen Industriezentren sowie die Region Xinjiang mit Zentralasien und Europa.

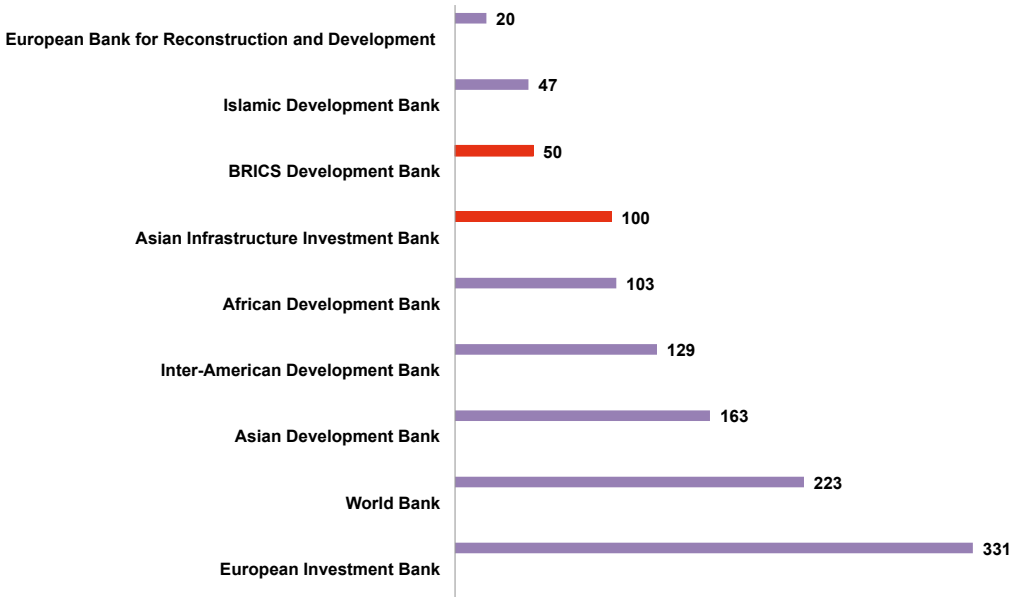
Die meisten der mehr als fünf Dutzend Länder, welche die OBOR-Initiative umfassen, haben inzwischen damit begonnen, ihre Wirtschafts- und Regionalpolitik mit Peking stärker zu koordinieren, indem sie ihre Produktion, den Handel und die Finanzen mit den von China vorgeschlagenen Projekten abstimmen. China hat seine OBOR-Strategie in sechs verschiedene Handels-

und Wirtschaftskorridore aufgeteilt, die über vier Milliarden Menschen einschließen. Doch ihre Größe könnte zugleich auch ihre Schwäche sein, da dies eine immer engere Kooperation zwischen den einzelnen Regierungen, den Unternehmen, nichtstaatlichen Organisationen (NGO) und der Öffentlichkeit sowohl innerhalb Chinas als auch bei den Regionalpartnern erfordert.

Chinas OBOR-Großprojekt und andere Handelsinitiativen, die auf bereits existierenden regionalen Wirtschafts- und Sicherheitsorganisationen basieren wie z. B. die von Russland angeführte Eurasische Wirtschaftsunion (mit Russland, Armenien, Weißrussland, Kasachstan und Kirgisistan) und die Shanghai-Organisation für Zusammenarbeit könnten eine neue Sicherheitsordnung in Eurasien etablieren, in der weder die EU noch die USA wirtschafts- und sicherheitspolitisch involviert sind. So wollen China und Russland eine pan-eurasische Hochgeschwindigkeitseisenbahnlinie zwischen Moskau und Peking bauen. In der Türkei bauen chinesische Unternehmen bereits eine Eisenbahnlinie zwischen Ankara und Istanbul.

Gleichwohl spiegeln die widersprüchlichen Ansichten zu OBOR in den Nachbarstaaten Chinas sowohl die strategischen Chancen als auch die geopolitischen Risiken der OBOR-Initiative Pekings wider. In den USA und Europa waren die ersten Reaktionen auf die Ankündigung von OBOR eher Nichtbeachtung oder Marginalisierung seiner Bedeutung. In der EU wurde aus Sicht Chinas die strategische Bedeutung der OBOR-Initiative schlichtweg übersehen und erst jüngst wurde damit begonnen, die möglichen Kooperationschancen zu bestimmen. Bisher reagieren die EU-Länder auf die OBOR-Initiative eher auf

Übersicht 7: Internationale Entwicklungsbanken (ungefähre Kapitalbasis in Mrd. US\$)



Quelle: Frank Umbach basierend auf Stratfor.com, 2015.

einer bilateralen Basis ohne Beteiligung Brüssels. So sind 14 EU-Mitgliedsstaaten der Asiatischen Infrastrukturinvestmentbank beigetreten. Durch den regionalen Kooperationsrahmen 16+1, innerhalb dessen sich China mit Ländern aus Zentral- und Osteuropa engagiert, stärkt es auch die Unterstützung für OBOR in Europa. Peking leistet bereits jetzt für den Bau der Hochgeschwindigkeitseisenbahn zwischen Belgrad und Budapest finanzielle Unterstützung und hat die Vision einer Trans-Balkan Hochgeschwindigkeitseisenbahn entwickelt, die den griechischen Hafen von Piräus (der von China aufgekauft wurde und kontrolliert wird) mit den europäischen Märkten verbinden soll. China hat inzwischen seine Investitionen in den Balkanstaaten beträchtlich erhöht und so

auch seinen geopolitischen Einfluss über Zentralasien und die Schwarzmeerregion hinaus bis nach Süd- und Mitteleuropa kontinuierlich erweitert.

Zentralasien als Fallbeispiel einer ambivalenten europäischen und deutschen Russlandpolitik

Seit Beginn der Proklamierung der Zentralasienstrategie ist für die EU-Staaten ein strategischer Zielkonflikt entstanden, der sich seit 2007 verschärfen sollte und die unterschiedlichen Interessen der EU und Russlands im Vorfeld des gegenwärtigen Ukraine Konfliktes vorwegnahm. Die Energieaußenpolitik der EU drohte, entweder die EU-Russland-Beziehungen weiter zu belasten oder, bei entsprechender Rücksichtnahme auf Russlands geopolitische Interessen die

Die Zentralasienstrategie brachte die EU in einen **ZIELKONFLIKT** mit Russland.

Zentralasien- und Diversifizierungsstrategie der EU von Erdöl- und Erdgasimporten aus ZAKR und damit ein zentraler Bestandteil ihrer neuen Energieaußenpolitik in Frage zu stellen.

In der EU und insbesondere in Deutschland wird das politische Totschlagargument, dass „nachhaltige Sicherheit für Europa nur mit und nicht gegen Russland“ hergestellt werden könne, weitgehend ohne Problematisierung und Diskussion in der politischen und öffentlichen Meinung akzeptiert. Natürlich ist diese Grundaussage nicht falsch, doch jede Medaille hat zwei Seiten: Sicherheit für Europa ist nicht allein von einem Kooperationsansatz Europas gegenüber Russland abhängig, sondern auch vom Kooperationswillen Russlands. Doch nicht erst seit der Krim-Annexion des Kremls, sondern bereits spätestens seit dem Georgienkonflikt 2008 war unverkennbar, dass Moskau die Souveränität und Unabhängigkeit der ehemaligen Sowjetrepubliken und heute unabhängigen Staaten nicht wirklich bzw. nur bedingt akzeptiert. Zugleich zeigt die europäische und namentlich deutsche Russlandpolitik, dass es ein schwerer Trugschluss ist zu glauben, dass die eigene Handels-, Energie- und Wirtschaftspolitik durch eine „Modernisierungspartnerschaft“ und „Verflechtungsstrategie“ mit Russland von einer immer autoritäreren und nationalisti-

scheren Innenpolitik Russlands entkoppelt werden kann. Bisher jedoch scheut die deutsche Politik, ihre bisher weitgehend gescheiterte Kooperationspolitik gegenüber Moskau selbstkritisch hinsichtlich dessen geopolitisch definierten Interessen zu hinterfragen und dabei auch anzuerkennen, dass ihre Politik aus Sicht der russischen Siloviki-Elite (zumeist ehemalige Angehörige der russischen bzw. sowjetischen Geheimdienste) in den Staatsapparaten und führenden russischen Unternehmen häufig völlig anders wahrgenommen wird als deutsche „Russlandversteher“ gemeinhin unterstellen. Dies belegen die zumeist übersehenen innenpolitischen Diskussionen in Russland über die europäische und deutsche Politik in ZAKR nachhaltig.⁹

Gleichzeitig spiegeln sich in der europäischen und deutschen Russlandpolitik zahlreiche Widersprüche, die auf russischer Seite eine eindeutige Signalisierung der EU-Russlandpolitik verhindern. So einigten sich z. B. im März 2016 die EU-Außenminister auf die Notwendigkeit eines „selektiven Engagements mit Russland“ für die gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik der Union. Gleichzeitig will die EU aber auch weiterhin die Beziehungen „mit ihren östlichen Partnern und anderen Nachbarn, insbesondere in Zentralasien“ stärken, wie dies gerade in der neuen globalen Sicherheitsstrategie bekräftigt wurde. So will sie in die „Widerstandsfähigkeit von Staaten und Gesellschaften in unserer östlichen und südlichen Nachbarschaft, die im Osten bis nach Zentralasien und im Süden bis nach Zentralafrika reicht, investieren“, da durch „Fragilität jenseits unserer Grenzen [...] all unsere vitalen Interessen bedroht“ werden. In diesem Kontext

wird auch eine „glaubwürdige Erweiterungspolitik auf der Grundlage strenger, fairer Bedingungen“ als ein „unverzichtbares Instrument zur Stärkung der Widerstandsfähigkeit in den betreffenden Ländern“ betrachtet.¹⁰

Die EU und Deutschland bleiben in ihrer Russlandpolitik **AMBIVALENT**.

Aus Sicht der EU erfordert dies die Unterstützung umfangreicher wirtschaftlicher, gesellschaftlicher und politischer Reformen, die Moskau aber mit der „Orangen Revolution in der Ukraine“ 2004 und 2014 gleichsetzt und nicht nur als Bedrohung seiner geopolitischen Interessen in der Region interpretiert, sondern auch als Bedrohung seiner eigenen politischen Systemstabilität. In der Realpolitik seit 2008 haben die EU und insbesondere auch Deutschland jedoch, zum Teil auch unbewusst, die immer extensiver definierten geopolitischen Interessen Russlands in ZAKR häufig akzeptiert oder zumindest nicht wirklich diplomatisch herausgefordert und somit diesen ungewollt Vorschub geleistet.

Verzichtet allerdings die EU auf die Unterstützung derartiger Reformen in ZAKR, so sind innenpolitische Unruhen und ökonomische Verwerfungen mit regionalen Destabilisierungen nur eine Frage der Zeit, wie zahlreiche Reformer in ZAKR und unabhängige westliche Regionalexperten wiederholt seit vielen Jahren warnen. Dies wurde von ihnen auch auf mehreren Expertenta-

gungen 2015 und 2016 wiederholt bestätigt, da ihrer Sicht und Erfahrung nach die russische Politik mit verschärfter Korruption und Ablehnung fast aller marktwirtschaftlicher sowie politischer Reformen gleichgesetzt werden muss.

Zugleich wird übersehen, dass sich auch Moskaus Bewertung des Ausbaus der Erneuerbaren Energien durch Unterstützung der EU in ZAKR durch jüngste Erfahrungen mit dem schrumpfenden europäischen Gasmarkt und Deutschlands Energiewende signifikant wandelt. Bisher wurde sowohl in Brüssel als auch in Astana vermutet, dass der Ausbau der Erneuerbaren Energien nicht direkt die russischen Interessen berühre und dies – im Gegensatz zu kasachischen Gasexporten nach Europa – die geo- und energiepolitischen Interessen Russlands nicht tangiere. Die kasachischen Ambitionen einer Diversifizierung des Energiemixes weg von fossilen Brennstoffen und hin zu Erneuerbaren Energien, verbesserter Energieeffizienz sowie einem geringeren Gasverbrauch würde jedoch auch in Kasachstan zu-

Die EU **VERPASST**, seinen geopolitischen Einfluss in ZAKR und China wahrzunehmen.

sätzliches Gas für Exporte nach Asien (vor allem China) und die bereits schrumpfenden europäischen Gasmärkte freisetzen und Astana zu einem weiteren unerwünschten Wettbewerber machen. Größere kasachische Gasexporte nach Kirgisistan und Tadschikistan könnten deren Abhängigkeit von Moskau verringern. Somit werden auch der Ausbau der Erneuerbaren Energien und eine verbesserte Energieeffizienz in

ZAKR zunehmend als Bedrohung der geopolitischen Interessen Russlands gewertet.

Gleichzeitig muss sich die EU auch entscheiden, ob sie sich an der OBOR-Initiative Chinas strategisch beteiligen will oder ob sie nur als Beobachter (bilateraler Vereinbarungen einzelner EU-Mitgliedsstaaten mit China) und nicht als regionaler Agenda-Setter und Ordnungsmacht in Eurasien der Ausweitung des chinesischen Einfluss in dieser Schlüsselregion zuschauen will und damit auch auf Möglichkeiten verzichtet, Einfluss auf die künftige Außen-, Sicherheits-, Wirtschafts-, Energie- und Klimapolitik von ZAKR und China zu wahren. Wenn sich die EU nicht aktiver an der OBOR-Initiative beteiligt, riskiert sie nicht nur, künftige Geschäfts- und Investitionsmöglichkeiten in der wirtschaftlich dynamischsten Region der Welt zu verlieren, sondern sie untergräbt damit auch ihr eigenes künftiges wirtschaftliches und geopolitisches Ansehen sowie ihren Einfluss in Zentral- und Südasiens und in China selbst. ///



/// DR. FRANK UMBACH

ist Forschungsdirektor am European Centre for Energy and Resource Security (EUCERS), King's College, London, Senior Fellow des U.S. Atlantic Council, Washington D.C. sowie Senior Associate am Centre for European Security Strategies (CESS GmbH), München.

Anmerkungen

- ¹ Der Beitrag basiert wesentlich auf der Studie von Umbach, Frank / Raszewski, Slawomir: Strategic Perspectives for Bilateral Energy Cooperation between the EU and Kazakhstan – Geo-economic and Geopolitical Dimensions in Competition with Russia and China's Central Asia Policies, Konrad-Adenauer-Foundation / EUCERS, Berlin-Astana, EUCERS-Strategy Paper No. 8, Februar 2016, 68 Seiten, <http://www.kcl.ac.uk/sspp/departments/warstudies/research/groups/eucers/pubs/strategy-paper-9.pdf> Weitere Fußnoten werden in dem folgenden Artikel nur angeführt, soweit es sich um Aktualisierungen und neue Zusammenhänge handelt, ansonsten siehe den umfangreichen Fußnotenapparat der Studie.
- ² Vgl. European Council: The EU and Central Asia: Strategy for a New Partnership, Brüssel, 22.6.2007.
- ³ Vgl. auch Umbach, Frank: Zielkonflikte der europäischen Energiesicherheit. Dilemmata zwischen Russland und Zentralasien, DGAP-Analyse No. 3, Berlin November 2007; Ders.: Energy Security in Eurasia: Clashing Interests, in: Russian Energy Security and Foreign Policy, hrsg. von Adrian Delley und Thomas Gomart, Abingdon-New York 2011, S. 23-38.
- ⁴ Energiepolitisch macht eine isolierte Betrachtung der Region Zentralasien für Europa (aber auch Russland und China) wenig Sinn, da Erdgas- und Erdölimporte über Aserbaidschan, Georgien, die Türkei und den Südlichen Gaskorridor nach Europa erfolgen sollen. Daher wird energiepolitisch auch in diesem Artikel die Großregion ZAKR betrachtet.
- ⁵ So auch Steiner, Eduard: Arbeiten in Russland lohnt sich nicht mehr, in: Die Welt, 7.6.2016, S. 10.
- ⁶ Vgl. Europäische Kommission: Gemeinsame Vision, gemeinsames Handeln: Ein stärkeres Europa. Eine Globale Strategie für die Außen- und Sicherheitspolitik der Europäischen Union, Brüssel, Juni 2016.
- ⁷ Vgl. Enhanced Partnership and Cooperation Agreement between the European Union and its Member States, and the Republic of Kazakhstan, Brüssel, 21.12.2015.
- ⁸ Kasachstan ist der wichtigste europäische Handelspartner der EU in der Region. Gleichzeitig war die EU der zweitwichtigste Handelspartner Kasachstans (mit 26,9 %) noch vor Russland (14,4 %), aber bereits nach China (31 %) des gesamten Außenhandels.
- ⁹ Vgl. auch Meister, Stefan: Bedingt lernfähig. Russland und die EU werden so bald keinen neuen Modus vivendi finden, Internationale Politik, Juli-August 2016, S. 73-79; Wendland, Anna Veronika: Einstweilen Gegner. Der Westen sollte mit Russland Klartext sprechen, Internationale Politik und Gesellschaft, 20.6.2016; Kortunov, Andrey: Phantom Menace, Policy Journal, Berlin, Juli-August 2016; Lucian, Kim, Playing to the Gallery, Policy Journal, Berlin, Juli-August 2016; Karnitschnig, Matthew: NATO's Germany Problem, Politico, 8. Juli 2016; Kundnani, Hans: Germany is Rekindling Its Bromance with Russia, Foreign Policy, 7.7.2016.
- ¹⁰ Vgl. Europäische Kommission: Gemeinsame Vision, gemeinsames Handeln, S. 16 f.