

SWP-Studie

Stiftung Wissenschaft und Politik
Deutsches Institut für Internationale
Politik und Sicherheit

Sebastian Schiek

Bewegung auf der Seidenstraße

Chinas »Belt and Road«-Initiative als Anreiz für
zwischenstaatliche Kooperation und Reformen
an Zentralasiens Grenzen

S 16
August 2017
Berlin

Alle Rechte vorbehalten.

Abdruck oder vergleichbare Verwendung von Arbeiten der Stiftung Wissenschaft und Politik ist auch in Auszügen nur mit vorheriger schriftlicher Genehmigung gestattet.

SWP-Studien unterliegen einem Begutachtungsverfahren durch Fachkolleginnen und -kollegen und durch die Institutsleitung (*peer review*). Sie geben die Auffassung der Autoren und Autorinnen wieder.

© Stiftung Wissenschaft und Politik, Berlin, 2017

SWP

Stiftung Wissenschaft und Politik
Deutsches Institut für
Internationale Politik und
Sicherheit

Ludwigkirchplatz 3-4
10719 Berlin
Telefon +49 30 880 07-0
Fax +49 30 880 07-100
www.swp-berlin.org
swp@swp-berlin.org

ISSN 1611-6372

Inhalt

5	Problemstellung und Schlussfolgerungen
7	Einleitung
8	Externe Akteure in Zentralasien: EU, Russland und USA
11	Der Kontext: Wirtschaftliche Umbrüche, Institutionalisierung, Aufstieg Chinas
11	25 Jahre schwierige Beziehungen
13	Wirtschaftliche Umbrüche und Reformdruck
15	Staatsbildung und politische Institutionalisierung
15	Chinas Aufstieg in Zentralasien
19	Die Seidenstraßeninitiative als Anreiz für Reformen in Zentralasien
20	Institutionenförderung: Wirtschaftliche Öffnung, Kooperation, Grenzreformen
21	SREB funktioniert nicht ohne Grenzreformen
21	Organisationen und Modelle des Institutionentransfers
23	Reformanreize: Finanzmittel, Argumente – aber auch Zwang?
25	Grenzreformen in Zentralasien: Wahrscheinlich, aber kein Selbstläufer
27	Interessen und Anreize
29	Beobachtbarer Wandel
31	Flexible Grenzen des Wandels
33	Ausblick und Empfehlungen
33	Implikationen für deutsche und europäische Politik
35	Abkürzungsverzeichnis

*Dr. Sebastian Schiek ist Wissenschaftler der Forschungsgruppe
Osteuropa und Eurasien*

Bewegung auf der Seidenstraße
Chinas »Belt and Road«-Initiative als Anreiz für
zwischenstaatliche Kooperation und Reformen an
Zentralasiens Grenzen

Das Pekinger Seidenstraßen-Forum, das die chinesische Regierung im Mai 2017 veranstaltete, lenkte die internationale Aufmerksamkeit ein weiteres Mal nachdrücklich auf Chinas globale Seidenstraßeninitiative (»Belt and Road«-Initiative). Mit ihr will das Land sowohl seine internationale Legitimität stärken als auch seine geopolitische Macht ausbauen. Europas Sicht auf die Initiative ist ambivalent: Einerseits verspricht sie einen gewissen Mehrwert, zum Beispiel Investitionen in die europäische Infrastruktur. Andererseits konnten schon zuvor bestehende Meinungsverschiedenheiten zwischen China und den europäischen Staaten auch auf dem Forum nicht beseitigt werden. China war nicht bereit, von den Europäern geforderte Grundsätze in das Schlusskommuniqué aufzunehmen, allen voran Garantien für freien Handel und fairen Wettbewerb, Transparenz sowie soziale und ökologische Nachhaltigkeit. Deshalb verweigerten europäische Staaten, unter ihnen Deutschland, Frankreich und Großbritannien, ihre Unterschrift unter den Abschlusstext.

Zentralasiens Regierungen haben dagegen ein weniger zwiespältiges Verhältnis zu der chinesischen Initiative. Die Präsidenten Kasachstans, Kirgistans und Usbekistans nahmen am Forum teil und unterzeichneten das Kommuniqué. Das liegt an der großen Bedeutung, die China mittlerweile in Zentralasien hat, aber auch am starken Interesse der Staaten, von der Neuen Seidenstraße zu profitieren.

Bis auf Weiteres ist ausgeschlossen, dass die EU offizieller Partner der chinesischen Initiative wird, weil sich die Interessen und Normen Chinas und der EU auf der globalen Ebene zu sehr unterscheiden. In vielen Regionen, darunter Zentralasien, spielt die Initiative aber schon jetzt eine große Rolle und wird dies auch auf längere Sicht tun. Angesichts unklarer internationaler Allianzen sollten die europäischen Staaten daher versuchen, gemeinsame außenpolitische Interessen mit China in spezifischen Themenfeldern oder Regionen zu identifizieren.

Seit langem gehört es zu den Interessen und Zielen der EU-Zentralasienpolitik, zwischenstaatliche Kooperation und ein effizientes Grenzmanagement zu

fördern. Bislang konnten hier indes nur bescheidene Erfolge erzielt werden. Chinas Seidenstraßeninitiative steht in engem Bezug zu Grenzen und grenzüberschreitendem Handel. Dabei fordert China ausdrücklich bestimmte Reformen von den zentralasiatischen Staaten, macht ihnen aber auch zahlreiche Angebote. Deshalb stellt sich die Frage, ob die chinesische Initiative zusammen mit weiteren Faktoren die Bereitschaft zu Reformen und Kooperation an Zentralasiens Grenzen erhöht. Trifft dies zu, könnte es sich für die Europäische Union als vorteilhaft erweisen, ihre Kompetenz und ihr Expertenwissen einzusetzen und ihr Engagement in diesem Bereich auszubauen.

Mangelnde Kooperation und ineffiziente Grenzen bilden ein Hindernis für den Silk Road Economic Belt (SREB), die eurasische Teilkomponente der Seidenstraßeninitiative. Ein wichtiges Element des SREB ist der Plan, Exportgüter per Schnellzug von China nach Westeuropa zu transportieren. Langfristig möchte China rund ein Prozent aller Güter nach Europa auf dem Landweg ausführen. Mit seiner Initiative verfolgt das Land strategische, geopolitische Ziele, außerdem ist sie das große außenpolitische Projekt des chinesischen Präsidenten Xi Jinping. Entsprechend hoch ist das Interesse der Regierung an einem Erfolg. Damit sich der schnelle Gütertransit auf Dauer rentiert, sind Reformen und bessere Kooperation an Zentralasiens Grenzen unabdingbar.

Die Chancen für eine Veränderung der Kooperationsmuster und für Reformen an den Grenzen der zentralasiatischen Länder stehen heute weitaus besser als in den ersten beiden Dekaden von deren Unabhängigkeit. Erstens sind Kasachstans und Usbekistans Wachstumsmodelle an ihre Grenzen gestoßen, so dass beide Staaten inzwischen unter hohem Reformdruck stehen. Zweitens ist die politische Herrschaft in Zentralasien mittlerweile stärker institutionalisiert und eröffnet damit auch Spielraum für partielle Reformen. Drittens ist China seit Anfang des Jahrhunderts zu einem mächtigen Akteur in der Region aufgestiegen, ist anders als Russland aber an besserer innerregionaler Kooperation in Zentralasien interessiert, selbst wenn sich diese nur auf der bilateralen Ebene abspielt. Viertens schließlich bietet der SREB zahlreiche Anreize für Reformen und mehr Kooperation an den Grenzen. In seinen offiziellen Strategiedokumenten propagiert Peking bestimmte Politiken, die den schnellen Transit ermöglichen sollen, etwa eine effiziente Grenzverwaltung und vertrauensvolle nachbarschaftliche Beziehungen der Staaten. Kasachstan und Usbekistan haben sich offiziell zur »Belt and Road«-Initiative bekannt

und erhalten großzügige Kredite für Infrastrukturprojekte. Kasachstan kann zudem mit umfangreichen Investitionen rechnen. Zwar hat China auf jegliche Form der Konditionalität verzichtet, aber konkrete Anreize und Mechanismen für den Transfer von Institutionen geschaffen.

All dies bedeutet nicht, dass Reformen nun unausweichlich stattfinden werden. Gänzlich entziehen können sich die zentralasiatischen Staaten der Initiative allerdings nicht mehr. Insofern lautet die weiterführende Frage eher, wie umfassend, mühsam und langwierig die Reformen sein werden. Das wiederum hängt davon ab, wie stark das Interesse der Staaten an ihnen ist und mit welchen Widrigkeiten sie bei der Umsetzung zu kämpfen haben werden.

Für Deutschland und die EU könnte es sich lohnen zu diskutieren, welche gemeinsamen Interessen mit China bestehen und wie sich Synergien nutzen ließen, um die Reformen positiv zu beeinflussen. China arbeitet zwar bereits mit Expertenorganisationen zusammen. Die EU hat jedoch den Vorteil, auf Wissen und Erfahrungen aus einer institutionalisierten Zusammenarbeit in der Region zurückgreifen zu können, nämlich aus ihrem langjährigen Projekt zu Grenzreformen in Zentralasien. So böte sich an, dass die EU die Kooperation auf technischer Ebene ausbaut. Deutschland könnte sich im Rahmen des Engagements der EU beispielsweise für Reformen an der usbekisch-kasachischen Grenze einsetzen. Weil diese in jedem Fall schwierig sein werden, sollte das Thema nicht allein auf Expertenebene behandelt werden. Deswegen sollte die EU gemeinsam mit den zentralasiatischen Staaten und China zusätzlich einen politischen Dialog organisieren, der sich den Reformen auch auf Regierungsebene widmet. Das könnte die Reformgegner innerhalb der Staaten bremsen und den Reformern Rückenwind geben.

Dabei sollte sich der Blick besonders auch auf Usbekistan richten. Zwar signalisiert das Land unter dem neuen Präsidenten große Reformbereitschaft, hat aber ausgesprochen hohe Hürden zu überwinden. Nicht nur sind die Reformanreize in vielerlei Hinsicht geringer als für Kasachstan, auch der Weg ist steiniger. Mit zahlreichen Rückschlägen ist zu rechnen. Auch für die regionale Stabilität ist es wichtig, dass Usbekistan im Vergleich zu Kasachstan wirtschaftlich nicht weiter ins Hintertreffen gerät und dass die regionale Ungleichheit nicht noch stärker wächst.

Einleitung

Die hier aufgeworfenen Fragen sind mit drei Debatten verknüpft, die derzeit in der europäischen Außenpolitik geführt werden. Erstens geht es um die Interessen der EU im Hinblick auf die chinesische Seidenstraßeninitiative. Zweitens steht die inhaltliche Ausgestaltung der EU-Zentralasienpolitik für die kommenden Jahre zur Diskussion. Drittens wird zu klären sein, wie der aktuelle Wandel in Zentralasien zu bewerten ist, besonders die wirtschaftlichen Umbrüche, der Reformimpetus und der Einfluss externer Akteure.

Die umfassendste und intensivste dieser drei Debatten dreht sich um die chinesische »Belt and Road«-Initiative, auch bekannt als »Initiative Neue Seidenstraße«. Seit diese von Peking öffentlich verkündet wurde, hat sie sich stark weiterentwickelt und deutliche Konturen angenommen. Mit dem Seidenstraßen-Forum im Mai 2017 konnte die chinesische Regierung die internationale Aufmerksamkeit abermals auf ihr globales Projekt lenken.¹ Die europäische Debatte dazu kreist vor allem um geo- und handelspolitische Themen sowie um Infrastrukturfragen. Ob die Initiative europäischen Interessen nutzt oder schadet, darüber gehen die Meinungen auseinander. Manche sehen in ihr Gefahren für die EU, etwa durch das 16+1-Format, das China mit einigen osteuropäischen EU-Mitgliedstaaten betreibt, oder durch Chinas wachsende globale Macht.² Andere wiederum erhoffen sich von der Initiative auch Vorteile für Europa.³ Schon

heute gehören beispielsweise europäische Logistikfirmen zu ihren Nutznießern.⁴ In dieser Studie wird der geo- oder handelspolitische Kontext jedoch allenfalls am Rande betrachtet. Schwerpunkt sind die Auswirkungen der Seidenstraßeninitiative auf institutionelle Reformen in Zentralasien.

Die zweite Debatte betrifft die Zentralasienpolitik der EU. Den institutionellen Rahmen für das Engagement der EU in der Region bildet ihre Zentralasienstrategie, die 2007 unter Federführung Deutschlands formuliert und 2015 überarbeitet wurde. Am 19. Juni 2017 beschloss der Rat der Europäischen Union, bis Ende 2019 eine neue Zentralasienstrategie auszuarbeiten, die dann ab 2021 gültig sein wird.⁵ Eine wichtige Frage lautet, inwiefern sich die EU stärker auf Politikfelder und Themen konzentrieren sollte, die sowohl im Interesse der Regime in Zentralasien liegen als auch mit den Interessen und Werten der Union übereinstimmen. Erörtert wird zudem, inwieweit die EU ähnliche Interessen verfolgt wie externe Großmächte.

Im Vergleich mit anderen externen Akteuren kann die EU einige Vorteile für sich verbuchen. Sie besitzt mehr Erfahrung und Sachkenntnis in der technischen Zusammenarbeit mit Zentralasien als China. Zwar konnte die EU mit ihrem langjährigen Programm zu den Grenzreformen in Zentralasien (Border Management Programme in Central Asia, BOMCA) nur bescheidene Ergebnisse erzielen. Trotzdem verfügt sie durch das Programm über spezifisches Wissen zu den besonderen Schwierigkeiten vor Ort. Auch wenn die EU insgesamt nur begrenzten Einfluss hat, könnte sie ihr außenpolitisches Engagement effektiver gestalten, indem sie nach Interessenkohärenzen mit den einflussreichen Großmächten Ausschau hält. Grenzreformen liegen nicht nur im Interesse der zentralasiatischen

1 Tom Hancock, »China Encircles the World with One Belt, One Road Strategy«, in: *Financial Times*, 3.5.2017; Hendrik Ankenbrand, »Der Welthandel soll über Chinas Seidenstraße rollen«, in: *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 13.5.2017, <www.faz.net/aktuell/wirtschaft/wirtschaftspolitik/mammutprojekt-der-welthandel-soll-ueber-chinas-seidenstrasse-rollen-15012993.html> (eingesehen am 22.5.2017).

2 Stephan Scheuer, »China will neue Seidenstraße nach Osteuropa«, in: *Handelsblatt*, 24.11.2015, <www.handelsblatt.com/politik/international/der-161-gipfel-china-will-neue-seidenstrasse-nach-osteuropa/12626548.html> (eingesehen am 14.12.2016); »EU Investigates Chinese High-speed Rail Project in Hungary and Serbia«, in: *Gbtimes*, 20.2.2017, <<http://gbtimes.com/business/eu-investigates-chinese-high-speed-rail-project-hungary-and-serbia>> (eingesehen am 20.2.2017).

3 Alex Capri, »Here Are 5 Ways China's New Silk Road Is Good for Western Companies«, in: *Forbes*, 9.2.2017, <www.forbes.com/sites/alexcapri/2017/02/09/here-are-a-5-ways-chinas-new-silk-road-is-good-for-western-companies/> (eingesehen am

9.2.2017); Jacopo Maria Pepe, *China's Inroads into Central, Eastern, and South Eastern Europe. Implications for Germany and the EU*, Berlin: Deutsche Gesellschaft für Auswärtige Politik (DGAP), 23.3.2017 (DGAP Analyse Nr. 3), <<https://dgap.org/de/article/getFullPDF/29291>> (eingesehen am 22.5.2017).

4 Zu den beteiligten Firmen gehören DB Schenker und DHL.
5 Council of the European Union, *Council Conclusions on the EU strategy for Central Asia*, Brüssel, 19.6.2017, <<http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-10387-2017-INIT/en/pdf>> (eingesehen am 17.7.2017).

Staaten, sondern auch Chinas. Damit eng verbunden ist die dritte Debatte. Diskutiert wird, wie sich der in letzter Zeit zu beobachtende Wandel in Zentralasien bestimmen lässt und wie tiefgreifend er sein wird.

Die Studie dreht sich um die Frage, ob die »Belt and Road«-Initiative Reformen und mehr Kooperation an den Grenzübergängen Kasachstans und Usbekistans wahrscheinlicher macht. Es geht also um den Wandel oder die Veränderung von Institutionen. Diese werden hier in einem breiten historisch-soziologischen Sinne verstanden, und zwar als »formelle und informelle Verfahrensweisen, Routinen, Normen und Gebräuche, eingebettet in die Organisationsstruktur der Politik oder politischen Ökonomie«. ⁶ Politische Institutionen existieren nicht vollkommen autonom von der Gesellschaft, sondern werden durch gesellschaftliche Symbolsysteme, Wahrnehmungsmuster und Vorstellungen von Moral beeinflusst. ⁷

Institutionelle Reformen innerhalb eines Landes können auf innere und äußere Faktoren zurückgeführt werden. Ohne innenpolitische »Reformkoalition« innerhalb der politischen Eliten dürften Reformen kaum zustande kommen. Das gilt auch für autoritäre Systeme, was an einer oft übersehenen Paradoxie des Autoritarismus liegt: Je mehr Macht und Entscheidungsbefugnisse ein autoritärer Herrscher besitzt, desto abhängiger wird er von seinen Mitarbeitern. Sie liefern ihm Informationen und kontrollieren die Umsetzung von Entscheidungen. Um Reformen durch- und umzusetzen, benötigt er Unterstützer in Politik und Bürokratie, die an diesen Reformen interessiert sind. Das stellt sich in der Praxis oft schwieriger dar als gemeinhin angenommen. ⁸

Auch wenn die Interessen innenpolitischer Akteure maßgeblich für institutionelle Reformen sind, hängen diese oft auch von externen Faktoren ab. ⁹ Neue Gesetze

⁶ Peter A. Hall/Rosemary C. R. Taylor, »Political Science and the Three New Institutionalisms«, in: *Political Studies*, 44 (1996) 5, S. 936–957 (938).

⁷ Vgl. ebd., S. 947.

⁸ In der Transformationsforschung der 1990er Jahre war dagegen die Annahme verbreitet, autoritäre Herrscher könnten prinzipiell jede beliebige Entscheidung treffen und umsetzen. Als erster hat Carothers diese These in Frage gestellt: Thomas Carothers, »The End of the Transition Paradigm«, in: *Journal of Democracy*, 13 (2002) 1, S. 5–21.

⁹ Damit hat sich die Diffusions- und Europäisierungsforschung beschäftigt. Kurt Weyland, »Theories of Policy Diffusion: Lessons from Latin American Pension Reform«, in: *World Politics*, 57 (2005) 2, S. 262–295; Tanja A. Börzel/Thomas Risse, »From Europeanisation to Diffusion: Introduction«, in: *West European Politics*, 35 (2012) 1, S. 1–19.

und Regulierungen in einem ökonomisch starken Land etwa können ähnliche Reformen in Ländern nach sich ziehen, die auf den Handel mit diesem Land angewiesen sind. Größere Staaten versuchen zuweilen auch bewusst, Einfluss auf Gesetzesvorhaben in kleineren Staaten zu nehmen, indem sie Anreize schaffen oder Zwang ausüben. Auch das Prestige einer Großmacht kann kleinere Staaten dazu bringen, Institutionen und Politiken dieser Macht zu kopieren. ¹⁰

Bei der Analyse des Einflusses der chinesischen »Belt and Road«-Initiative auf die zentralasiatischen Staaten spielen beide Arten von Faktoren eine Rolle. So haben wirtschaftliche Umbrüche den Reformdruck auf Kasachstan und Usbekistan erhöht. Das wirkt sich auf die innenpolitische Konstellation von Reformern und Reformgegnern aus. Hinzu kommen zwei wichtige externe Faktoren: zum einen der Aufstieg Chinas als regionale Großmacht in Zentralasien, die sich von Russland deutlich unterscheidet, zum anderen die »Belt and Road«-Initiative als Anreizinstrument für Reformen und Kooperation.

Externe Akteure in Zentralasien: EU, Russland und USA

China ist mittlerweile der ökonomisch bedeutendste externe Akteur in Zentralasien. Ebenfalls eine Rolle spielen Russland und in geringerem Maße die EU, die USA sowie Japan und die Türkei. Zunehmend treten neue Akteure wie Südkorea und Indien, künftig vielleicht auch der Iran als regionale Mitspieler auf.

Tabelle 1: Kasachstan, Handel in Mrd. Euro, 2016

Handelspartner	Russland	China	EU	USA
Export	3,17	3,81	16,7	0,56
Import	8,25	3,31	5,2	1,15

Quelle: Europäische Kommission.

Tabelle 2: Usbekistan, Handel in Mrd. Euro, 2016

Handelspartner	Russland	China	EU	USA
Export	0,63	1,37	0,17	0,09
Import	1,9	1,97	1,72	0,31

Quelle: Europäische Kommission.

¹⁰ Benjamin O. Fordham/Victor Asal, »Billiard Balls or Snowflakes? Major Power Prestige and the International Diffusion of Institutions and Practices«, in: *International Studies Quarterly*, 51 (2007) 1, S. 31–52.

Die EU und ihre Mitgliedstaaten sind externe Akteure mit begrenztem Einfluss in der Region. Vor allem mit Kasachstan unterhält die EU enge Handelsbeziehungen. Das Volumen des kasachischen Handels mit Europa im Jahre 2014 betrug 30,6 Milliarden Euro, mit Deutschland 5 Milliarden Euro. Ein Großteil davon entfällt auf den Öllexport. Wegen des Ölpreisverfalls ist das Handelsvolumen im Jahre 2016 auf 17,9 Milliarden Euro gefallen.¹¹ Mit Kasachstan hat die EU 2015 ein erweitertes Partnerschaftsabkommen unterzeichnet. Auf eher niedrigem Niveau halten sich die Handelsbeziehungen der EU mit den vier anderen Ländern Zentralasiens – Kirgistan, Usbekistan, Tadschikistan und Turkmenistan. Die EU gehörte zu den ersten externen Akteuren, die sich die Förderung des regionalen Handels und die Erleichterung des Transports auf die Fahnen geschrieben hatten. Einige der nun auch von China genutzten Korridore des Programms für regionale wirtschaftliche Zusammenarbeit in Zentralasien (Central Asia Regional Economic Cooperation Program, CAREC) fußen auf der Vorarbeit durch das EU-Programm TRACECA (Transport Corridor Europe-Caucasus-Asia).¹²

Mit der Zentralasienstrategie, die 2007 federführend von Deutschland ausgearbeitet wurde, hat die EU ihre Beziehungen zu der Region auf eine formellere Ebene gehoben.¹³ Die Strategie hatte zum Ziel, sowohl den Beziehungen höhere symbolische Bedeutung zu geben als auch konkrete Schwerpunkte für das Engagement der EU festzulegen. Sieben Bereiche der Zusammenarbeit wurden definiert: 1) Menschenrechte und Rechtsstaatlichkeit, gute Regierungsführung und Demokratisierung, 2) Jugend und Bildung, 3) Ökonomische Entwicklung, 4) Energie und Transport, 5) Umweltschutz, 6) Bekämpfung gemeinsamer Bedrohungen, 7) interkultureller Dialog. Eine Reihe unterschiedlicher Programme ist mit der Strategie verbunden, so die Rechtsstaatsinitiative, das Grenzschutzprogramm (Border Management Programme in Central Asia, BOMCA) und

¹¹ European Commission, *European Union, Trade in Goods with Kazakhstan*, 3.5.2017, <http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2006/september/tradoc_113406.pdf> (eingesehen am 9.5.2017).

¹² Marlène Laruelle/Sébastien Peyrouse, *Regional Organisations in Central Asia: Patterns of Interaction, Dilemmas of Efficiency*, Bischkek: University of Central Asia, Institute of Public Policy and Administration, 2012 (Working Paper Nr. 10/2012), <www.ucentralasia.org/Content/Downloads/UCA-IPPA-WP-10-RegionalOrganizations.pdf> (eingesehen am 10.8.2016).

¹³ Europäischer Rat, *Die EU und Zentralasien: Strategie für eine neue Partnerschaft*, 2007, <http://eeas.europa.eu/archives/docs/central_asia/docs/2007_eu_strategy_new_partnership_central_asia_de.pdf> (eingesehen am 8.12.2016).

Kasten 1: TRACECA, CAREC, BOMCA

Chinas »Initiative Neue Seidenstraße« ist weder die einzige noch die erste Initiative, die der Förderung des Handels und wirtschaftlicher Zusammenarbeit im eurasischen Raum dienen soll.

TRACECA (Transport Corridor Europe-Caucasus-Asia) ist eine 1998 in Baku gegründete, bis heute bestehende Initiative der Europäischen Kommission. Mitglieder sind alle Staaten in Zentralasien und dem Südkaukasus außer Turkmenistan. Ihr Ziel ist es, mit Hilfe internationaler Transportkorridore den Handel innerhalb der Region und mit Europa zu fördern. TRACECA konnte einige Erfolge bei technischen Aspekten verzeichnen, aber keinen Fortschritt im institutionellen Bereich.

Das CAREC-Programm (Central Asia Regional Economic Cooperation) wurde 1997 auf Betreiben der Asian Development Bank ins Leben gerufen. Neben allen fünf zentralasiatischen Staaten nehmen auch China, Pakistan, Afghanistan und die Mongolei an CAREC teil. Es verfolgt ähnliche Ziele wie TRACECA, ist jedoch auf die Konnektivität mit den asiatischen Nachbarn Zentralasiens ausgerichtet. Das Programm gilt als erfolgreich, was Festlegung, Entwicklung und Monitoring von Transportkorridoren in Zentralasien betrifft. Der Abbau von Handelsbeschränkungen gelang mit CAREC aber bisher nicht.

BOMCA (Border Management Programme in Central Asia) ist ein Programm der EU, mit dem die Grenzverwaltung in Zentralasien verbessert werden soll. Schwerpunkte des Engagements sind mittlerweile die Unterstützung bei der technischen Modernisierung der Grenzanlagen sowie die Ausbildung von Personal. In der Praxis konzentriert man sich eher auf Grenzsicherheit denn auf Handelserleichterung.

das Drogenaktionsprogramm (Central Asia Drug Action Programme, CADAP).¹⁴ Im Jahre 2015 wurde die Zentralasienstrategie überprüft, womit auch eine Steigerung des Projektbudgets um 56 Prozent auf über eine Milliarde Euro für den Zeitraum 2017–2021 einherging.¹⁵ Neben der politisch-wirtschaftlichen Zusammenarbeit unter dem Dach der Zentralasienstrategie ist Europa auch in Gestalt der Europäischen

¹⁴ Andrea Schmitz, »The Central Asia Strategy: An Exercise in EU Foreign Policy Making«, in: Alexander Warkotsch (Hg.), *The European Union and Central Asia*, London 2014, S. 11–21.

¹⁵ Rat der Europäischen Union, *Beziehungen zu Zentralasien. Schlussfolgerungen des Rates zur Strategie der EU für Zentralasien*, Brüssel, 22.6.2015, <<http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-10191-2015-INIT/de/pdf>>.

Bank für Wiederaufbau und Entwicklung (European Bank for Reconstruction and Development, EBRD) in der Region präsent. Im Jahre 2015 war sie an Finanzierungsprojekten in Höhe von 1,4 Milliarden Euro beteiligt, unter anderem im Infrastrukturbereich.¹⁶

Russland, der ehemalige regionale Hegemon, ist wirtschaftlich und sicherheitspolitisch, aber auch kulturell immer noch stark mit der Region verbunden. Zwar verlor das Land seine Position als bedeutendster Handelspartner und Investor an China, spielt in Zentralasien aber immer noch eine wesentliche Rolle. So ist Russland nach wie vor Kasachstans zweitwichtigster Handelspartner.

Sicherheitspolitisch ist Russland in mehrfacher – und ambivalenter – Hinsicht für die Region relevant. Es fungiert als sicherheitspolitischer Garant für die autoritären Regime der Region und dominiert die Organisation des Vertrags über kollektive Sicherheit (OVKS), die wichtigste militärische Organisation im postsowjetischen Raum, der Usbekistan und Turkmenistan jedoch nicht angehören. Die Annexion der Krim hat aber auch den zentralasiatischen Regimen vor Augen geführt, dass Loyalitätsverweigerung gegenüber dem einstigen Hegemon eine gefährliche sicherheitspolitische Konfrontation zur Folge hätte. Anders als im Fall der Ukraine zeichnet sich für Russland in Zentralasien allerdings keine Integrationskonkurrenz ab, weder mit der EU noch mit China.

Die Eurasische Wirtschaftsunion (EAWU) ist Russlands regionales Projekt, das es in erster Linie zusammen mit Kasachstan vorangetrieben hat. Es handelt sich um die erste Regionalorganisation im postsowjetischen Raum, die wirtschaftliche Integration anstrebt und dafür einen gemeinsamen Binnenmarkt geschaffen hat sowie gemeinsame Außenzölle erhebt. Aufgrund der Wirtschaftskrise in Russland konnte die EAWU aber noch nicht an Fahrt gewinnen. Kasachstan musste bereits erhebliche ökonomische Verluste durch die Integration in Kauf nehmen.¹⁷

Die USA waren vor allem in den 1990er Jahren ein wichtiger sicherheitspolitischer und ökonomischer Akteur in der Region, besonders im Ölgeschäft. Nach

2001 sahen die USA Zentralasien hauptsächlich im Kontext der Bemühungen um eine Stabilisierung Afghanistans. Sie unterhielten zwei Militärbasen in Usbekistan und Kirgistan, die jedoch 2005 beziehungsweise 2014 geschlossen wurden. Es war Hillary Clinton, die erstmals 2011 bei ihrem Besuch in Indien die Idee einer Seidenstraßeninitiative skizzierte. Damit wollten die USA mehrere geopolitische Ziele verfolgen, nämlich die Abhängigkeit Zentralasiens von Russland reduzieren, den Iran schwächen und die Türkei stärken. Allerdings wurde Clintons Idee nie in eine politische Strategie Washingtons überführt und diente eher als Metapher für das US-amerikanische Engagement in Zentralasien.¹⁸ Die jüngste Kooperationsinitiative der USA ist das sogenannte 5+1-Format. Bei den Treffen der zentralasiatischen Außenminister mit dem damaligen US-Außenminister John Kerry ging es auch um Handelsfragen. Unter Trump zeichnet sich bislang keine spezifische Zentralasienpolitik ab. Für Zentralasien ist allerdings das Verhältnis zwischen den USA und Russland relevant. Eine mögliche Annäherung der beiden Großmächte wird dort kritisch betrachtet.¹⁹

Regionale Kooperation und staatliche Reformen wurden von den externen Großmächten unterschiedlich beeinflusst. Russlands vorrangiges Interesse war und ist eine (post-)hegemoniale Kontrolle über die Staaten Zentralasiens, aber nicht die innerregionale Kooperation. Mit dem Beitritt zur Zentralasiatischen Union 2005 hat Russland dazu beigetragen, dieses regionale Projekt zu beenden. Den USA wiederum wird ein prinzipielles Interesse an regionaler Zusammenarbeit nachgesagt, doch faktisch haben sie diese nicht gefördert. Die EU schließlich hat sich klar zur Förderung von Kooperation und Reformen bekannt, aber ihr Einfluss in der Region hat sich als zu gering erwiesen, um hier fundamentale Interessensveränderungen in Gang zu setzen. China ist damit der erste externe Akteur, der nicht nur über große Macht und beträchtliche Ressourcen verfügt, sondern auch grundsätzliches Interesse an mehr innerregionaler Kooperation hat.

¹⁶ Svitlana Pyrkalo, »EBRD Investment in Central Asia Reaches Record €1.4 Billion in 2015«, *European Bank for Reconstruction and Development*, 13.1.2016, <www.ebrd.com/news/2016/ebrd-investment-in-central-asia-reaches-record-14-billion-in-2015.html> (eingesehen am 15.12.2016).

¹⁷ Vjačeslav Polovinko, »Sojuz obrečennyh« [Union der Fremdbestimmten], in: *Novaja Gazeta*, 13.1.2016, <www.novaya-gazeta.ru/articles/2016/01/13/67029-soyuz-obrechennyh> (eingesehen am 10.8.2016).

¹⁸ Marlène Laruelle, »The US Silk Road. Geopolitical Imaginary or the Repackaging of Strategic Interests?«, in: *Eurasian Geography and Economics*, 56 (2015) 4, S. 360–375.

¹⁹ »Trevožnye ožidanija na postsowjetskom prostranstve« [Banges Erwarten im postsowjetischen Raum], in: *Nezavisimaja Gazeta*, 20.1.2017, <www.ng.ru/editorial/2017-01-20/2_6908_red.html> (eingesehen am 10.3.2017).

Der Kontext: Wirtschaftliche Umbrüche, Institutionalisation, Aufstieg Chinas

Äußere Reformanreize und innere Reformbereitschaft in Kasachstan und Usbekistan müssen heute in einem neuen Licht betrachtet werden. Erstens ist der Reformdruck gestiegen, denn beide Staaten leiden unter einer strukturell bedingten Wirtschaftskrise, welche die Finanzierung der staatlichen Herrschaft gefährdet. Usbekistans innere Krise wird zusätzlich durch regionale Prozesse verschärft, allen voran die Etablierung der Eurasischen Wirtschaftsunion. Zweitens haben die zentralasiatischen Staaten aber auch an Handlungsfähigkeit gewonnen. Anders als noch in den 1990er Jahren ist es ihnen gelungen, ihre Innen- und Außenpolitik zu institutionalisieren. Die Fähigkeit, politische Projekte und damit auch Reformen umzusetzen, ist heute prinzipiell größer als in den Jahren nach den jeweiligen Unabhängigkeitserklärungen. Drittens ist die Zeit seit Anfang des Jahrtausends durch Chinas Aufstieg in Zentralasien gekennzeichnet. Was Macht in der Region anbelangt, kann China es mit Russland mittlerweile durchaus aufnehmen.

25 Jahre schwierige Beziehungen

Die Beziehungen zwischen Kasachstan und Usbekistan seit ihren Unabhängigkeitserklärungen 1991 sind vor allem durch Usbekistans Abschottung und Kooperationsverweigerung geprägt. Zwar haben die beiden Staaten inhaltlich weitreichende Abkommen unterzeichnet, doch diese wurden nie implementiert. Dabei gleicht der 1998 unterzeichnete »Vertrag über die ewige Freundschaft«²⁰ fast schon einem Integrationsprojekt. Die Staaten sicherten sich gegenseitige Hilfe bei Gefahren für die Unabhängigkeit, Souveränität und territoriale Integrität zu, was auch militärische Unterstützung einschloss. Außerdem vereinbarten sie, sich in regionalen und globalen Fragen politisch abzustimmen.²¹

²⁰ Der Vertrag wurde auch von Kirgistan unterzeichnet, ist aber kein multilaterales Dokument. Parlament Respubliki Kazachstan, *O ratifikacii Dogovora o večnoj družbe meždu Respublikoj Kazachstan i Respublikoj Uzbekistan* [Ratifizierung des Vertrags über ewige Freundschaft zwischen der Republik Kasachstan und der Republik Usbekistan], 1999.

²¹ Farkhod Tolipov, »Uzbekistan and Kazakhstan: Competi-

Vor allem Usbekistan setzte auf Autarkie und versuchte seine Abhängigkeiten durch ökonomische Entflechtung so weit wie möglich zu verringern, woraufhin Kasachstan dem Beispiel zuweilen notgedrungen folgte. So traten immer wieder Konflikte bei grenzüberschreitenden Strom- und Gaslieferungen auf.²² Zu Sowjetzeiten gab es ein gemeinsames zentralasiatisches Stromnetz, das auch heute noch grenzüberschreitenden Stromhandel prinzipiell ermöglicht. Allerdings hatte Usbekistan schon früh seine Verbindungen zu diesem regionalen Stromnetz getrennt und damit auch Tadschikistan davon abgeschnitten. Kasachstan vollzog diesen Schritt offiziell nicht, doch der kasachische Stromnetzbetreiber traf Vorkehrungen, um das Land binnen weniger Stunden aus dem regionalen Netz auszuklinken.²³

Auch die Wirtschaftsbeziehungen sind nur schwach ausgeprägt, Handel und Investitionen gering. Usbekistan beließ es nicht dabei, seine Wirtschaft abzuschotten, sondern schloss häufig Grenzen oder beschränkte ohne Vorankündigung den Export bestimmter Waren.²⁴ Auf dem Index of Economic Freedom der

tors, Strategic Partners or Eternal Friends?«, in: *Central Asia-Caucasus Analyst*, 9.8.2013, <www.cacianalyst.org/publications/analytical-articles/item/12786-uzbekistan-and-kazakhstan-competitors-strategic-partners-or-eternal-friends> (eingesehen am 11.8.2016).

²² Der kasachische Stromnetzbetreiber kritisierte, Usbekistan habe immer wieder binnen kurzer Zeit die vereinbarten Volumina überzogen, so dass häufig Netzstörungen im südlichen Kasachstan aufgetreten seien. Vasilij Ivanov, »Dlja vychoda iz ob'edinennoj énergosistemy CA Kazachstanu nužno neskol'ko dnej« [Um aus dem Vereinten Energiesystem Zentralasiens auszusteigen, benötigt Kasachstan nur wenige Tage], in: *Panorama*, 9.12.2011, <www.kegoc.kz/ru/press-centr/smi-o-kompanii/dlya-vyhoda-iz-obedinennoy-energosistemy-ca-kazahstanu-nuzhno-neskolko> (eingesehen am 4.8.2016).

²³ »KEGOC vystupaet za razdel'nyj režim raboty ot énergosistem Uzbekistana« [KEGOC fordert Unabhängigkeit vom Energiesystem Usbekistans], KEGOC (kasachischer Stromnetzbetreiber), 21.12.2001, <www.kegoc.kz/ru/press-centr/smi-o-kompanii/kegoc-vystupaet-za-razdelnyj-rezhim-raboty-ot-energosistem-uzbekistana> (eingesehen am 9.8.2016).

²⁴ Vgl. »Uzbekistan ograničil éksport fruktov i ovoščej v Kazachstan« [Usbekistan hat den Export von Früchten und Gemüse nach Kasachstan beschränkt], in: *365info*, 16.11.2015, <<https://365info.kz/2015/11/uzbekistan-93-kompaniyam-razreshili-eksport-selhozproduktov-v-kazahstan/>> (eingesehen

Heritage Foundation belegte Usbekistan im Jahr 2017 Platz 148 (Kasachstan: Platz 42).²⁵ Beide Staaten haben zwar ein Freihandelsabkommen geschlossen, doch hat es bislang nur wenig Bedeutung.²⁶ Usbekistan setzt Zölle gezielt dafür ein, die Ausfuhr verarbeiteter Produkte zu fördern und die Einfuhr solcher Erzeugnisse zu verhindern, die auf dem eigenen Markt hergestellt werden. Um die heimische Produktion und Exportwirtschaft zu schützen, werden teilweise Importzölle von bis zu 120 Prozent erhoben, etwa für Autos.²⁷ Ausländische Investitionen sind nur im Exportsektor möglich, wobei die Investoren mit dem Verbot der Währungskonvertierung sowie einem staatlich regulierten Wechselkurssystem zu kämpfen haben.²⁸

Handelshemmend wirkte auch Usbekistans schwieriges Verhältnis zu internationalen Verträgen, wie das Beispiel des TIR-Systems (Transports Internationaux Routiers) zeigt. Die TIR-Konvention regelt den internationalen Straßengütertransport und ermöglicht einen vereinfachten und kostengünstigen Transit per LKW durch teilnehmende Transitstaaten. Usbekistan ist Mitglied der TIR-Konvention, hält sich jedoch nicht an die Vereinbarungen. So besteht es zum Beispiel auf der Konvoipflicht für LKWs.²⁹ Hinzu kommen hohe Zölle für Einfuhr und Transit. Während Kasachstan die Gebühren für die Ein- und Ausreise eines LKWs von ungefähr 200 US-Dollar im Jahre 2000 auf rund

100 US-Dollar im Jahre 2010 gesenkt hat, verlangt Usbekistan dafür nach wie vor etwa 300 US-Dollar.³⁰

Die starke wirtschaftliche Abschottung Usbekistans wird unterschiedlich beurteilt. Zuweilen sprechen Beobachter vom »usbekischen Wunder«, da das Land relativ unbeschadet durch die internationalen Finanzkrisen gekommen ist und eine eigene Industrie aufbauen konnte.³¹ Andere wiederum beklagen die extreme Intransparenz und die hohen langfristigen menschlichen und ökonomischen Kosten des usbekischen Wirtschaftsmodells.³² Allerdings gelten die von Usbekistan bereitgestellten Daten als wenig vertrauenswürdig, so dass man bei der Einschätzung der wirtschaftlichen Situation Vorsicht walten lassen sollte.³³ Kasachstan hingegen hat von Anfang an eine Politik der Öffnung gegenüber ausländischen Investitionen betrieben und versucht, sich auf der internationalen Bühne als verlässlicher Partner zu präsentieren. Seit 2015 ist es Mitglied der WTO, eine Mitgliedschaft in der OECD wird angestrebt.³⁴ Tatsächlich sind die ausländischen Direktinvestitionen in Kasachstan mit die höchsten im postsowjetischen Raum.

Die Gründe für die völlig unterschiedlichen Wirtschaftsmodelle liegen vor allem in den Staatsbildungsprozessen nach der Unabhängigkeitserklärung. Kasachstans Industrie befand sich bis 1991 in russischem Besitz. Für Weiterbetrieb und Modernisierung

am 12.12.2016).

25 Der Index misst Faktoren in den Bereichen Rechtsstaatlichkeit, Staatsausgaben und Steuern, regulatorische Effizienz und Marktzugang. Heritage Foundation, *2017 Index of Economic Freedom: Kazakhstan*, <www.heritage.org/index/country/kazakhstan> (eingesehen am 9.12.2016).

26 Das gilt für die meisten handelspolitischen Verträge, siehe Asian Development Bank (ADB), *Central Asia. Increasing Gains from Trade through Regional Cooperation in Trade Policy, Transport, and Customs Transit*, Manila 2006, S. 41.

27 Bahodir Ganiev/Yuliy Yusupov, *Uzbekistan: Trade Regime and Recent Trade Developments*, Bischkek: University of Central Asia, Institute of Public Policy and Administration, 2012 (Working Paper Nr. 4/2012), S. 11–13.

28 Pauline Jones Luong, »Political Obstacles to Economic Reform in Uzbekistan, the Kyrgyz Republic, and Tajikistan: Strategies for Moving Ahead«, in: Clinton R. Shiells/Sarosh Sattar (Hg.), *The Low-income Countries of the Commonwealth of Independent States. Progress and Challenges in Transition*, Washington, D.C., 2004, S. 203–236.

29 Diese Information basiert auf einem Interview mit einem Handelsexperten in Bischkek, September 2016. Die TIR-Konvention wurde unter Koordination der Wirtschaftskommission der Vereinten Nationen für Europa (UNECE) ausgearbeitet und wurde 1978 in Kraft gesetzt. Usbekistan trat 1995 bei.

30 Elena Kulipanova, *International Transport in Central Asia: Understanding the Patterns of (Non-)Cooperation*, Bischkek: University of Central Asia, Institute of Public Policy and Administration, 2012 (Working Paper Nr. 2/2012), S. 15f. Zu diesen formalen Gebühren kommen notwendige informelle Zahlungen an der Grenze.

31 Richard Pomfret, *Central Asia since 1991: The Experience of the New Independent States*, Paris: OECD Development Centre, 2003 (Working Paper Nr. 212), <www.oecd-ilibrary.org/development/central-asia-since-1991_738202560358> (eingesehen am 9.12.2016).

32 Zu Menschenrechtsverletzungen in Usbekistan vgl. z.B. Hugh Williamson, »Nicht länger wegschauen«, in: *Neue Zürcher Zeitung*, 21.9.2016, <www.nzz.ch/meinung/kommentare/menschenrechtsverletzungen-in-usbekistan-nicht-laenger-wegschauen-ld.117715> (eingesehen am 1.12.2016).

33 Economist Intelligence Unit, *Uzbekistan*, 2016.

34 Kasachstan ist seit Ende 2015 Mitglied der Welthandelsorganisation, vgl. WTO, »Kazakhstan Joins the WTO as 162nd Member«, 30.11.2015, <www.wto.org/english/news_e/news15_e/acc_kaz_30nov15_e.htm> (eingesehen am 9.12.2016); OECD, »OECD Bolsters Relationship with Kazakhstan – Signs Kazakhstan Country Programme Agreement«, 22.1.2015, <www.oecd.org/newsroom/oecd-bolsters-relationship-with-kazakhstan-signs-kazakhstan-country-programme-agreement.htm> (eingesehen am 9.12.2016).

Tabelle 3: Wirtschaftsdaten für Kasachstan und Usbekistan

	Kasachstan			Usbekistan		
	2014	2015	2016	2014	2015	2016
Bevölkerung in Mio.	17,29	17,54	17,8	30,76	31,3	31,85
Bruttoinlandsprodukt in Mrd. USD	221,4	184,4	133,7	63,0	66,9	67,2
BIP pro Kopf in USD	12 800	10 500	7500	2000	2100	2100
BIP-Wachstum in Prozent	4,2	1,2	0,9	8,1	8,0	7,3

a Die Economist Intelligence Unit hält die von Usbekistan gemeldeten Daten für unzuverlässig. Sie sollten deswegen nur als grobe Richtwerte verstanden werden.

Quelle: Weltbank.

benötigte das Land dringend ausländisches Kapital. Anfang der 1990er Jahre folgte es deswegen dem neoliberalen Modell von Staat und Wirtschaft, wie es damals noch von den internationalen Finanzinstitutionen propagiert wurde. Die erste, 1993 verabschiedete Verfassung war demokratischer Natur. Sie wurde zwar 1995 durch eine autoritäre Verfassung ersetzt,³⁵ doch die liberale Wirtschaftspolitik und der Schwerpunkt auf ausländischen Direktinvestitionen blieben unverändert. Ab 1997 emanzipierte sich Kasachstan vom neoliberalen Modell und begann einen entwicklungsstaatlichen Ansatz zu verfolgen, dem gemäß der Staat als Motor der Wirtschaft eine maßgebliche Rolle einnimmt.³⁶ Beibehalten wurden aber die grundsätzliche Offenheit gegenüber ausländischen Investoren und die starke Verschränkung mit ausländischen Märkten. Auch betrieb Kasachstan nachdrücklich eine gesellschaftliche Öffnung. Mit dem Stipendienprogramm Bolaschak hat die Regierung über 11 000 Studenten ein Auslandsstudium in den Industrienationen ermöglicht.³⁷

Usbekistan bewegte sich dagegen in eine völlig andere Richtung. Dort gab es, anders als in Kasachstan, weder ein »demokratisches Experiment« noch nennenswerte Privatisierungen. Usbekistans ausgeprägtes Interesse an Autarkie und sein Unwille, sich auf verbindliche Kooperation einzulassen, erklären sich

damit, dass das Land beträchtliche Energieressourcen besitzt und eine hohe Binnennachfrage aufweist.³⁸ Zudem bewirkte der Aufbau eines geschlossenen, patrimonial-autoritären Herrschaftssystems, dass Regimesicherheit Vorrang genoss.

Wirtschaftliche Umbrüche und Reformdruck

Kasachstans Wirtschaftskrise hat mehrere Ursachen. Die größte Einnahmequelle des Landes ist der Export natürlicher Ressourcen, vor allem von Öl. Versuche wirtschaftlicher Diversifizierung in den 2000er Jahren hatten nur wenig Erfolg. Damit bekommt das Land die Auswirkungen des niedrigen Ölpreises unmittelbar zu spüren. Indirekt litt es zudem unter der russischen Wirtschaftskrise, die ebenfalls vom Ölpreisverfall verursacht wurde, und auch die Folgen von Chinas Wachstumsschwäche machten Kasachstan zu schaffen. Während Chinas Wachstum aber wieder anziehen kann, ist nicht zu erwarten, dass der Ölpreis noch einmal über die Marke von 100 US-Dollar steigt. Die hohen Preise hatten Kasachstan ab 1999 Wachstumsraten von über zehn Prozent ermöglicht. 2014 fiel das Wachstum dann erstmals unter fünf Prozent, Anfang 2016 war sogar eine Rezession zu verzeichnen. Für die nächsten Jahre wird mit maximal drei Prozent Wachstum pro Jahr gerechnet. Eine hohe Inflation und die Abwertung der nationalen Währung haben die Haushaltseinkommen in der Mittelschicht bereits sinken lassen.³⁹

³⁵ Otto Luchterhandt, »Präsidentalismus in den GUS-Staaten«, in: ders. (Hg.), *Neue Regierungssysteme in Osteuropa und der GUS. Probleme der Ausbildung stabiler Machtinstitutionen*, 2., aktualisierte Aufl., Berlin 2002, S. 268–279.

³⁶ Andrea Schmitz, *Kasachstan: neue Führungsmacht im post-sowjetischen Raum?*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, März 2009 (SWP-Studie 7/2009), S. 12f.

³⁷ Eigendarstellung auf der Website des Programms, <<http://bolashak.gov.kz>> (eingesehen am 12.1.2017).

³⁸ European Parliament, *Uzbekistan: Selected Trade and Economic Issues*, Brüssel, September 2013, S. 6.

³⁹ Daraus kann aber nicht zwingend auf ein Protestpotential geschlossen werden. Vgl. zu den Wirtschaftsdaten Economist Intelligence Unit, *Kazakhstan. Country Report*, London, 3.11.2016.

Auch Usbekistan kämpft mit einer Wirtschaftskrise. Lange setzte das Land auf wirtschaftlichen Protektionismus und die Entwicklung einer Exportindustrie. Damit konnte es zwar etliche Jahre erstaunliche Wachstumsraten erzielen und überstand die internationalen Finanzkrisen nahezu ohne Blessuren. Inzwischen stößt das usbekische Modell aber an seine Grenzen. Weil effektive Reformen unter Präsident Karimov ausblieben, hat sich die Arbeitslosigkeit vervielfacht, so dass die Rücküberweisungen von Arbeitsmigranten in die Heimat immer wichtiger wurden. Da diese Überweisungen schrumpfen und Russland ein insgesamt zwar kleiner, aber aus usbekischer Sicht wichtiger Absatzmarkt ist, wurde das Land von der russischen Wirtschaftskrise in Mitleidenschaft gezogen. Die schwache wirtschaftliche Entwicklung Chinas schlug auch auf Usbekistan durch.⁴⁰

Zudem wird in Usbekistan befürchtet, dass das Land in die regionale Peripherie abrutschen könnte.⁴¹ In der offiziellen Darstellung ist Usbekistan zwar stolz auf seine selbst gewählte Unabhängigkeit. Tatsächlich könnten aber die beiden großen Regionalprojekte, die Eurasische Wirtschaftsunion und die Seidenstraßeninitiative, aus unterschiedlichen Gründen zum Problem werden. Das betrifft besonders die EAWU. Eine Mitgliedschaft Usbekistans gilt vorerst als ausgeschlossen, weil das Land damit Souveränität abtreten müsste.⁴² Die EAWU und vor allem deren Zollunion konterkarieren die usbekische Exportstrategie.⁴³ Usbekistan kann mit den Mitgliedstaaten der EAWU nicht mehr ausschließlich bilateral verhandeln und läuft Gefahr, bestimmte Produkte künftig nicht mehr exportieren zu können. Auch die Einführung EAWU-weiter Standards kann schwierige Anpassungen erforderlich machen. Als etwa die Wirtschaftsunion 2015 neue

Sicherheitsstandards für Autos verbindlich machte, konnte Usbekistan seine PKWs nicht mehr in den EAWU-Raum ausführen und musste zunächst die Produktionsverfahren umstellen.⁴⁴ Allen voran kann Russland Einfuhrbeschränkungen als Mittel nutzen, um politischen Druck auf Usbekistan auszuüben.

Schon der damalige, mittlerweile verstorbene Präsident Islam Karimov versuchte einen Ausweg aus diesem Dilemma zu finden. Zwar lehnte er einen Beitritt Usbekistans zur EAWU mehrmals ab, schlug aber stattdessen eine »privilegierte Partnerschaft« namens »EAWU plus Usbekistan« vor. Zwei Jahre nach Inkrafttreten der Zollunion und kurz vor Inkrafttreten des einheitlichen Wirtschaftsraums der EAWU wurde Usbekistan 2013 Mitglied der Freihandelszone der Gemeinschaft Unabhängiger Staaten (GUS). Das hatte sowohl symbolische als auch materielle Gründe. Gemessen an ihren ursprünglichen Zielen gilt die GUS-Freihandelszone als gescheitert.⁴⁵ Der Beitritt bedeutete für Usbekistan zunächst keine Verpflichtungen. Er erlaubt es aber, ein Symbol gegen das aufkeimende Bild eines immer stärker isolierten Landes zu setzen. Materiell ist die GUS-Freihandelszone zudem insofern relevant, als sie einen Rahmen für die bilaterale Aushandlung von Handelsbeziehungen bietet. Den Beitritt zu Freihandelszonen, die stärkere Souveränitätseinschränkungen nach sich ziehen, lehnt die Regierung bisher jedoch ab. Dies bekräftigte sie zuletzt auf dem Gipfel der Shanghai Organisation für Kooperation (Shanghai Organization for Cooperation, SCO) in Taschkent im Juni 2016.⁴⁶

Aber auch in der SREB-Initiative droht Usbekistan abgehängt zu werden. Kasachstan ist ohnehin bereits Chinas wichtigster Partner in Zentralasien und hat die größten Chancen, von der Initiative ökonomisch zu profitieren. Je weniger Usbekistan zu Reformen bereit ist, desto mehr wird es gegenüber dem Nachbarn Kasachstan ins Hintertreffen geraten.

Insgesamt ist zu konstatieren, dass sich der Reformdruck für beide Staaten erhöht hat. Da das innenpolitische Interesse an Reformen gewachsen ist, verstärkt

⁴⁰ Paul Stronski, *Uzbekistan at Twenty-Five: What Next?*, Washington, D.C.: Carnegie Endowment for International Peace, 21.3.2016, <<http://carnegieendowment.org/2016/03/21/uzbekistan-at-twenty-five-what-next-pub-63083>> (eingesehen am 20.11.2016); Economist Intelligence Unit, *Uzbekistan* [wie Fn. 33].

⁴¹ Interview mit einem usbekischen Experten, Almaty, September 2016.

⁴² Vgl. auch Vsevolod Samokhvalov, »The New Eurasia: Post-Soviet Space between Russia, Europe and China«, in: *European Politics and Society*, 17 (2016) 1, S. 82–96, <<http://dx.doi.org/10.1080/23745118.2016.1171285>> (eingesehen am 25.5.2017).

⁴³ Regnum, »Rasshirenie EAES so vremenem privedet k izoljacii Uzbekistana« [Die Erweiterung der EAWU führt langfristig zur Isolation Usbekistans], in: *Regnum*, 7.12.2015, <<https://regnum.ru/news/2029866.html>> (eingesehen am 1.12.2016).

⁴⁴ Interview mit Handelsexperten, Astana, September 2016.

⁴⁵ Martha Brill Olcott/Anders Åslund/Sherman W. Garnett, *Getting It Wrong. Regional Cooperation and the Commonwealth of Independent States*, Washington, D.C., 1999.

⁴⁶ »Uzbekistan ne podderžal predloženie Kitaja o sozdanii zony svobodnoj torgovli v ramkach ŠOS« (Interfaks) [Usbekistan hat Chinas Vorschlag zurückgewiesen, im Rahmen der SCO eine Freihandelszone zu errichten], in: *Express K*, 16.12.2015, <www.express-k.kz/news/?ELEMENT_ID=62623> (eingesehen am 8.10.2016).

sich auch die Wirkung externer Reformanreize. Reformen in Wirtschaft und politischen Institutionen erscheinen deswegen wahrscheinlicher als bislang. Ein weiterer leichter Anstieg der Energiepreise würde den Druck zwar etwas abmildern, aber nichts an den strukturellen Problemen ändern.

Staatsbildung und politische Institutionalisierung

Die heutige Situation in Kasachstan und Usbekistan unterscheidet sich auch deshalb von derjenigen der 1990er Jahre, weil die Politik stärker institutionalisiert ist. Vor 1991 besaßen die Sowjetrepubliken Zentralasiens eingeschränkte Entscheidungskompetenzen. Das höchste Amt in den Republiken, das des Partei- und Ministerratsvorsitzenden, wurde von der sowjetischen Führung besetzt, nicht durch freie Volkswahlen oder Entscheidungen der Eliten in den Republiken. Das Politbüro hatte großen Einfluss auf die Karrierechancen der lokalen Kader in Zentralasien, die sich deswegen stark nach Moskau orientierten. Auch war das Zentrum für regionale, außenpolitische und viele nationale Wirtschaftsfragen zuständig. Große Teile der Industrie in Zentralasien waren im Besitz der Moskauer Sowjetbürokratie. Innerhalb dieses von der Zentrale gesteckten Rahmens jedoch konnten die nationalen Eliten über innenpolitische Fragen selbst entscheiden.

Die 1990er Jahre stehen deswegen auch für die Reinstitutionalisierung eigenständiger Staatlichkeit, die Entwicklung und Implementierung zentraler Politiken wie Wirtschafts- und Außenpolitik, den Umbau von Bürokratien und die Etablierung von Hierarchien. Da zudem die kommunistische Ideologie gleichsam über Nacht als kohärente symbolische Ordnung ausgefallen war, mussten die Staaten sie durch eigene Sinnsysteme ersetzen.

Kennzeichnend für beide Staaten war dabei eine starke Machtkonzentration in der Exekutive, vor allem direkt beim Präsidenten. Auch wurden in Kasachstan und Usbekistan wichtige Verwaltungsstrukturen aufgebaut, vorrangig im Bereich Sicherheit, aber auch in der Finanz- und Steuerverwaltung. Nicht zuletzt orientierten sich beide Länder an spezifischen Wirtschaftsmodellen.⁴⁷ Um politische Macht zu institutionalisie-

ren, wurde in Kasachstan überdies eine Präsidentenpartei (Nur Otan) ins Leben gerufen. Während sich in Usbekistan unter Islam Karimov ein äußerst repressives Regime entwickelte, setzte Kasachstans Präsident Nursultan Nasarbajew darauf, Legitimität vorwiegend durch Wachstum und ökonomische Teilhabe der Bevölkerung zu erzeugen. Außenpolitisch mussten sich die Staaten in den 1990er Jahren weitestgehend neu erfinden. Dies gelang auf der politischen Ebene, indem die Staaten außenpolitische Identitäten ausformten, und auf administrativer Ebene, indem sie eigene Außenministerien schufen. Ideologisch knüpfte Kasachstan zunächst an eine autoritär-neoliberale Tradition an und erhob wirtschaftlichen Fortschritt zum Credo. Usbekistans symbolische Ordnung wiederum beruhte vorwiegend auf traditionell-historischen Werten.

In vielerlei Hinsicht weisen die zentralasiatischen Staaten institutionell eine starke Kontinuität zur Sowjetunion auf. Diese Kontinuität ist aber nicht einfach ein Überbleibsel aus Sowjetzeiten, sondern das Ergebnis aktiver Aneignung in den 1990er und teilweise auch den 2000er Jahren.

Stärkere Institutionalisierung von Politik und funktionierende Hierarchien »bewirken« noch keine Reformen. Sie schaffen aber günstigere Voraussetzungen dafür, weil sie die Unsicherheit der Akteure bei Veränderungsprozessen verringern und die Steuerungsfähigkeit erhöhen. Das gilt vor allem für – aus Sicht des Regimes – schwierige Reformen, die das System politischer Macht und Herrschaft betreffen.

Chinas Aufstieg in Zentralasien

Die Zeit seit der Jahrtausendwende ist vom Aufstieg Chinas in Zentralasien geprägt. In Pekings außenpolitischer Strategie spielen die Staaten Zentralasiens zwar nur eine untergeordnete Rolle. Chinas Zentralasienpolitik fällt aber in die Kategorie der Nachbarschaftspolitik, die wiederum in der außenpolitischen Rangordnung an zweiter Stelle steht, nach den Beziehungen zu den Großmächten.⁴⁸ Das Volumen des Handels zwischen Kasachstan und China lag 2016 bei über 7 Milliarden Euro was 12,7 Prozent des kasachischen Außenhandels ausmacht. Dagegen belief sich der Wert des Handels zwischen China und Usbekistan

⁴⁷ Vgl. als Beispiel für den Bereich der Zentralbanken Juliet Johnson, *Priests of Prosperity. How Central Bankers Transformed the Postcommunist World*, Ithaca 2016.

⁴⁸ Weiqing Song, *China's Approach to Central Asia. The Shanghai Co-operation Organisation*, London 2016, S. 4, 11.

in absoluten Zahlen nur auf 3,34 Milliarden Euro, aber auf 20,8 Prozent des usbekischen Außenhandels.

Für Zentralasien ist China mittlerweile der wichtigste Handelspartner, Investor, Kreditgeber und Abnehmer von Energielieferungen. Schon seit den 2000er Jahren ist China Hauptimporteur von Erdöl und Erdgas aus der Region und auf diese Weise auch zu deren bedeutendstem Handelspartner avanciert. Aufgrund seines stetig wachsenden Energiebedarfs ist China seit 1993 auf die Einfuhr von Öl und seit 2006 von Gas angewiesen. Schätzungen zufolge wird das Land im Jahre 2022 zwei Drittel seines Ölbedarfs durch Importe decken müssen.⁴⁹

Der Handel zwischen China und Zentralasien ist alles andere als ausgewogen. Etwa 85 Prozent der Exporte Chinas nach Zentralasien sind verarbeitete Produkte und Konsumgüter. Bei den Importen aus Zentralasien liegt die Quote unverarbeiteter Produkte ebenfalls bei 85 Prozent. Dabei handelt es sich vor allem um Energierohstoffe und Metalle. Lange Zeit lief ein Großteil des Handels über Kirgistan, denn von dort wurden die aus China importierten Waren weiterverkauft. Das hat sich merklich geändert, seit 2014 die Eurasische Wirtschaftsunion gegründet wurde.

Chinas Hauptöllieferant in Zentralasien ist Kasachstan. Von dort bezog China 2014 zwei Prozent seiner gesamten Ölimporte.⁵⁰ Mit Usbekistan einigte sich China 2009 auf Gaslieferungen. Während aber für Usbekistan seine Gasexporte nach China durchaus eine Rolle spielen, fallen sie im chinesischen Energiemix nicht auf, denn sie belaufen sich auf weniger als 0,4 Prozent.⁵¹

Auch als bedeutender Investor in Zentralasien hat China Russland zumindest eingeholt. Offiziell hat China bis 2016 in Usbekistan sechs Milliarden US-Dollar investiert, Russland nach eigenen Angaben

dieselbe Summe.⁵² Chinas Investitionen in Kasachstan übersteigen diese Beträge um ein Vielfaches. Vor allem in den Energiebeziehungen wird das deutlich. Sämtliche 22 chinesischen Energiefirmen sind im kasachischen Ölsektor aktiv, zehn der Firmen in Kasachstan befinden sich zu 100 Prozent in chinesischem Besitz. Ungefähr 40 Prozent des kasachischen Ölsektors werden von chinesischen Unternehmen kontrolliert, allen voran der staatliche Ölkonzern China National Petroleum Corporation (CNPC).⁵³ Außerdem investiert China in den kasachischen Bankensektor. Eine Investitionspartnerschaft neuerer Art bildet die Verlegung von 51 chinesischen Fabriken nach Kasachstan. Darauf haben sich die beiden Staaten im September 2016 geeinigt. Die Investitionssumme beläuft sich dabei auf 26 Milliarden US-Dollar.⁵⁴

Neben den bilateralen Wirtschaftsbeziehungen kann China zwei erfolgreiche regionale Projekte für sich verbuchen. Die Gaspipeline »China-Central Asia« ist Chinas erstes transnationales Infrastrukturprojekt in der Region. Im Jahre 2009 wurde die 1833 Kilometer lange Pipeline fertiggestellt, durch die vor allem turkmenisches Gas nach China transportiert werden soll. Die Pipeline hat enorme Bedeutung, da China fast 50 Prozent seines Gasbedarfs mit turkmenischem Gas deckt.⁵⁵ Gebaut wurde sie durch Joint Ventures von CNPC mit Unternehmen in den jeweiligen Ländern, im Falle Usbekistans mit der staatlichen Holding Uzbekneftegaz.⁵⁶ In Kasachstan wurde dafür eigens das Unternehmen Aziatskij Gazoprovod gegründet.⁵⁷ Allerdings wurde die Pipeline ausschließlich in einem bilateralen Modus mit den zentralasiatischen Staaten ausgehandelt. Anders als bei der Transitfrage erfordern weder Bau noch Betrieb der Gasleitung institutionelle Reformen oder eine intensive Zusammenarbeit

⁴⁹ Julia Kuznir/Karen Smith Stegen, »Outcomes and Strategies in the »New Great Game«: China and the Caspian States Emerge as Winners«, in: *Journal of Eurasian Studies*, 6 (2015) 2, S. 91–106 (101).

⁵⁰ Nick Cunningham, »The Battle for China's Oil Market«, *Oilprice.com*, 15.7.2015, <<http://oilprice.com/Energy/Crude-Oil/The-Battle-For-Chinas-Oil-Market.html>> (eingesehen am 19.12.2016).

⁵¹ Vgl. Konstantin L. Syroezkin, *Kasachstan – Kitaj: ot pograničnoj trgovli k strategičeskomu partnerstvu* [Kasachstan – China: Vom Grenzhandel zur strategischen Partnerschaft], Almaty 2010; BP, *BP Statistical Review of World Energy 2012*, London, Juni 2012, <www.bp.com/de_at/austria/presse/presseinformationen/61-bp-statistical-review-2012.html>. Chinas wichtigster Gaslieferant ist Turkmenistan.

⁵² »China Catches Up with Russia as Major Investor in Uzbekistan« (Reuters), in: *Daily Mail Online*, 24.5.2016, <www.dailymail.co.uk/wires/reuters/article-3607446/China-catches-Russia-major-investor-Uzbekistan.html>.

⁵³ Kuznir/Stegen, »Outcomes and Strategies [wie Fn. 49], S. 101.

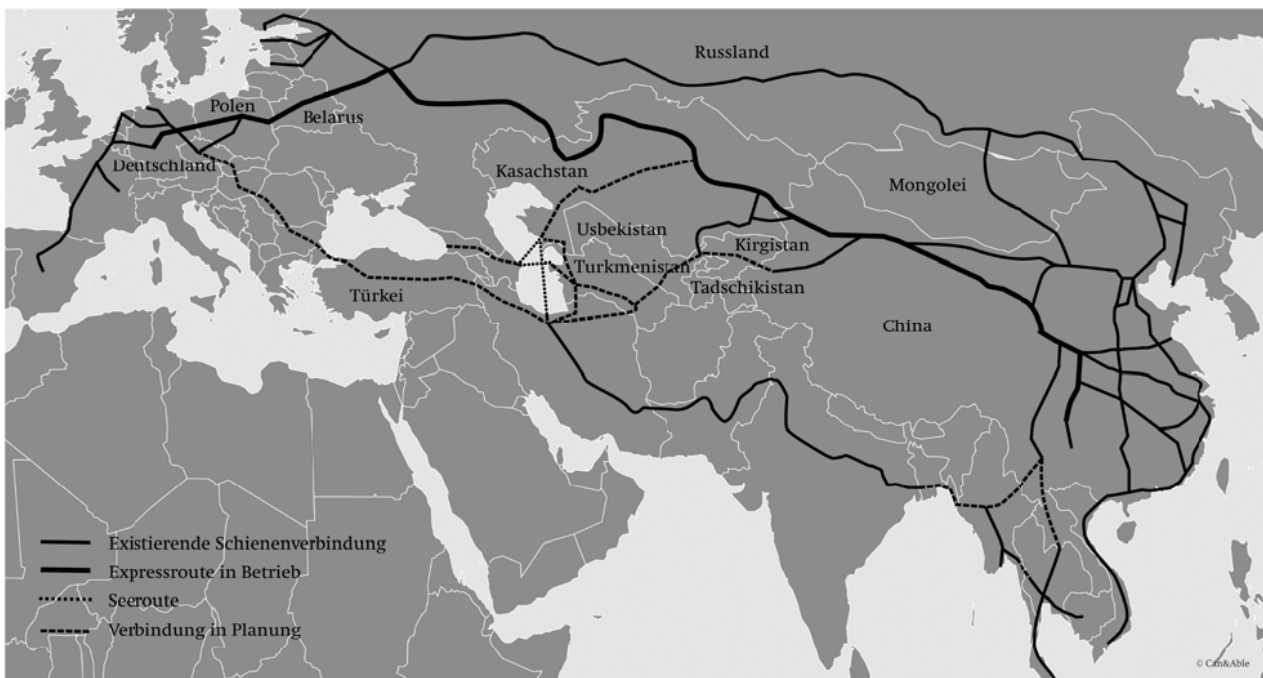
⁵⁴ »Kasachstan i Kitaj sozdadut 51 sovместnoe predprijatie« [Kasachstan und China errichten 51 gemeinsame Fabriken], in: *Kapital*, 5.9.2016, <<https://kapital.kz/economic/53329/kazahstan-i-kitaj-sozdadut-51-sovместnoe-predprijatie.html>> (eingesehen am 16.12.2016).

⁵⁵ Murat Sadykov, »Turkmenistan Supplying over Half of Chinese Gas Imports«, in: *Eurasianet*, 6.8.2013.

⁵⁶ Eric Watkins, »Uzbekneftegaz, CNPC form Asia Trans Gas Joint Venture«, in: *Oil & Gas Journal*, 14.4.2008.

⁵⁷ Konstantin Syroezkin, »Kasachstan i Kitaj: analiz poslednich dogovorennostej« [Kasachstan und China: Analyse der jüngsten Vertragsabschlüsse], in: *Cabar*, 3.11.2016.

Karte: Existierende und geplante Expressverbindungen zwischen China und Europa



der Länder. Trotzdem besitzt das Projekt auch eine regionale Dimension. Kasachstan und Usbekistan haben die Möglichkeit, eigenes Gas einzuspeisen oder selbst Gas zu beziehen. Laut kasachischen Angaben betrug der Gastransit nach China im Jahr 2016 über 34 Milliarden Kubikmeter, während Kasachstan selbst über 1 Milliarde Kubikmeter erhielt.⁵⁸

Beim zweiten regionalen Projekt handelt es sich um die von China initiierte und vorangetriebene Shanghaier Organisation für Kooperation (SCO). Sie ist deshalb von Bedeutung, weil es durch die Wahl eines passenden Themenzuschnitts und einer geeigneten Organisationsform gelang, ein stabiles multilaterales Forum im Bereich nichttraditionelle Sicherheit zu etablieren. Während Usbekistan bereits zweimal aus der russisch dominierten OVKS ausgetreten ist, besteht seine Mitgliedschaft in der SCO ohne Unterbrechung fort. Mit der SCO gelang es China, eine chinesische Führungsrolle in der Region zu erproben und zu festigen und gleichzeitig Russland einzubinden.⁵⁹ Aller-

dings war die SCO nicht durchweg erfolgreich. Neben der traditionellen Sicherheit versuchte China die wirtschaftliche Dimension der Organisation zu stärken. Dazu gehörte, gute bilaterale Beziehungen der zentralasiatischen Staaten untereinander zu fördern. Vorschläge der chinesischen Regierung, eine SCO-Freihandelszone einzurichten, wurden aber mehrmals zurückgewiesen, wengleich jüngst nicht mehr so vehement wie zuvor.

In den Bevölkerungen und politischen Eliten der zentralasiatischen Staaten wird die Rolle Chinas unterschiedlich wahrgenommen. Es lassen sich sowohl Tendenzen der »Sinophobie« als auch der »Sinophilie« bei den Einwohnern Zentralasiens beobachten. Als es sein wirtschaftliches Engagement immer mehr ausbaute, bemühte sich China auch, seine Legitimität in der Region zu erhöhen, in erster Linie mit Hilfe von Studienstipendien und Sprachkursen. Teile der Bevölkerung begegnen der neuen regionalen Großmacht dennoch mit Argwohn.⁶⁰ Darüber hinaus gab es immer wieder Versuche, die »China-Angst« zu nutzen, um gegen das Regime mobil zu machen. Bei den politischen Eliten Zentralasiens ist das chinesische

⁵⁸ Vgl. die Angaben bei AGP, *Asia Gas Pipeline – Breakthrough Energy*, <www.agp.com.kz/?page_id=1298> (eingesehen am 10.3.2017).

⁵⁹ Stephen Aris, »The Shanghai Cooperation Organisation: Tackling the Three Evils«. A Regional Response to Non-traditional Security Challenges or an Anti-Western Bloc?, in: *Europe-Asia Studies*, 61 (2009) 3, S. 457–482; Nadine Godehardt, *The Chinese Constitution of Central Asia. Regions and Intertwined*

Actors in International Relations, Basingstoke 2014, S. 98–127.

⁶⁰ Marlène Laruelle/Sébastien Peyrouse, *The Chinese Question in Central Asia. Domestic Order, Social Change, and the Chinese Factor*, London 2012, S. 97–116.

Engagement dagegen überwiegend willkommen.⁶¹ In seinem Herangehen unterscheidet sich China stark von Russland. Als ebenso einflussreiche regionale Großmacht legt Russland wenig Wert auf stärkere innerregionale Kooperation, sondern vielmehr auf posthegemoniale Kontrolle. China hingegen ist eher an gutnachbarlichen Beziehungen der Staaten untereinander interessiert.⁶²

Festzuhalten ist, dass Chinas Aufstieg in Zentralasien dem Land mehr Macht in der Region beschert hat. Damit stiegen auch die Chancen für Diffusionsprozesse. Diese ergeben sich aber keineswegs automatisch, denn sie hängen von einer Vielzahl anderer Faktoren ab.⁶³

61 Vgl. auch Martha Brill Olcott, *China's Unmatched Influence in Central Asia*, Washington, D.C.: Carnegie Endowment for International Peace, 18.9.2013, <<http://carnegieendowment.org/2013/09/18/china-s-unmatched-influence-in-central-asia/gnky>> (eingesehen am 10.3.2017).

62 Das betonen chinesische Experten schon länger, vgl. Godehardt, *The Chinese Constitution of Central Asia* [wie Fn. 59].

63 Vgl. dazu die beiden folgenden Kapitel.

Die Seidenstraßeninitiative als Anreiz für Reformen in Zentralasien

Die »Belt and Road«-Initiative und ihre für Zentralasien relevante Komponente, der Silk Road Economic Belt, sind bedeutende Vorhaben, in denen sich unterschiedliche geostrategische Praktiken und Ziele offenbaren. An dieser Stelle soll die Initiative jedoch nicht umfassend analysiert werden. Vielmehr richtet sich das Augenmerk in erster Linie auf den Plan, Exportgüter per Bahn mit hoher Geschwindigkeit von China nach Europa zu transportieren. Wie im Folgenden gezeigt wird, liegt genau hierin ein Anreiz, das Kooperationsverhalten zu verändern sowie Reformen anzustoßen oder zu verstärken.

»Belt and Road« einschließlich des Teilprojekts SREB wurde 2013 vorgestellt. Blieb der Vorschlag zunächst vage, zeichnen sich inzwischen deutliche Konturen der Ziele und Methoden ab, die erstmals in einem im Frühjahr 2015 veröffentlichten Strategiepaper festgelegt wurden. Darüber hinaus wurden mittlerweile institutionelle Strukturen und Finanzierungsmechanismen geschaffen sowie Abkommen mit Partnerstaaten und -organisationen geschlossen.⁶⁴

Bei »Belt and Road« handelt es sich nicht um eine Integrationsinitiative wie etwa die Eurasische Wirtschaftsunion. Als solche hätte sie in Zentralasien keine Chance und wäre zudem Ausdruck eines Konfrontationskurses gegenüber Russland.⁶⁵ Offiziell bezeichnet die chinesische Regierung »Belt and Road« als Initiative. Mit dieser Wortwahl will Peking vor allem die Offenheit betonen und jede Assoziation mit chinesischer Übermacht oder gar der Einschränkung von Souveränitätsrechten verhindern. Ausdrücklich weist die chinesische Führung den häufig geäußerten Verdacht zurück, sie verfolge geopolitische Ambitionen mit dem Projekt. Es handle sich um einen »Vorschlag für wirtschaftliche Kooperation, kein Werkzeug der Geopolitik«. Andererseits soll der Begriff Initiative unterstreichen, dass alle Partner nicht unerhebliche Anstrengungen unternehmen müssen. Die Initiative sei ein »unilateraler Ansatz, der aber die Kooperations-

bereitschaft anderer erfordert, die auch öffentliche Güter zur Verfügung stellen«.⁶⁶

Die Routen durch Zentralasien bilden den sogenannten Westweg, in Abgrenzung zum Mittelweg, der über die Mongolei und Russland nach Europa verläuft. Für den zentralasiatischen Korridor wurde ein komplexes Netz von Schnellrouten festgelegt, die durch alle Staaten außer Tadschikistan führen. Auf ihrem Weg nach Europa müssen die Züge viele Grenzen überqueren. Aus ökonomischen und politischen Gründen ist es wichtig, dass zahlreiche alternative Routen innerhalb eines Korridors zur Verfügung stehen. Transportunternehmen benötigen Ausweichstrecken für den Fall, dass Engpässe auftreten. Gibt es mehrere Alternativrouten, kann dies einen Wettbewerb zwischen den Staaten fördern, bei dem sie möglichst viele Güter über ihre Route transportieren möchten. Das kann sich positiv auf die Diffusion von Maßnahmen zur Handelserleichterung auswirken. Auch politisch haben Ausweichstrecken wesentliche Bedeutung, denn sie verhindern, dass ein einzelnes Land die Kontrolle über die gesamte Infrastruktur gewinnt.

Kasachstan bildet gleichsam den Mittelpunkt der Routen durch Zentralasien. Derzeit besitzt es die einzige Eisenbahnverbindung mit China. Eine weitere Alternative in Zentralasien ist die Route durch Kirgistan und Usbekistan, deren kirgisischer Teil allerdings noch nicht gebaut ist.

Eine der nun geplanten Schnellrouten führt von China über Kasachstan nach Usbekistan. Sie verläuft von der chinesisch-kasachischen Grenzstadt Khorgos über Almaty entlang der südkasachischen Grenze über Schymkent nach Usbekistan und von dort weiter nach Afghanistan oder über Turkmenistan in den Iran,⁶⁷ und zwar auf den CAREC-Korridoren 1–3.

Die Eisenbahn-Schnellrouten sind Teil internationaler Transportkorridore. Diese sind laut internationalen Standards multimodal, das heißt sie benötigen

⁶⁴ Nadine Godehardt, *No End of History. A Chinese Alternative Concept of International Order?*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, Januar 2016 (SWP Research Paper 2/2016), S. 18.

⁶⁵ Alexander Libman, »Linking the Silk Road Economic Belt and the Eurasian Economic Union: Mission Impossible?«, in: *Caucasus International*, 6 (2016) 1, S. 41–53.

⁶⁶ Xie Tao, »Is China's »Belt and Road« a Strategy?«, in: *The Diplomat*, 16.12.2015, <<http://thediplomat.com/2015/12/is-chinas-belt-and-road-a-strategy/>> (eingesehen am 25.5.2017).

⁶⁷ Die Zugstrecken China–Kasachstan–Usbekistan–Afghanistan und weiter über Turkmenistan in den Iran hat China bereits öffentlichkeitswirksam getestet.

neben Schienen auch hochwertige Straßen sowie weitere Infrastruktur. Dazu gehören Logistikzentren und Hotels. Wichtig ist auch eine sogenannte institutionelle Infrastruktur. Das betrifft Zölle sowie Einreise- und Aufenthaltsbestimmungen, die eine problemlose Mobilität von Gütern und Personen sicherstellen.⁶⁸

Institutionenförderung: Wirtschaftliche Öffnung, Kooperation, Grenzreformen

Aus Sicht der chinesischen Nationalen Entwicklungs- und Reformkommission (National Development and Reform Commission, NDRC) beschränkt sich die Seidenstraßeninitiative nicht auf die technische Umsetzung von Infrastrukturprojekten. Darüber hinaus propagiert die Kommission in ihrem Grundsatzpapier bestimmte Weichenstellungen und Politiken in Zentralasien, weil sie diese als wichtig für die Umsetzung der Initiative erachtet. Sie seien Bestandteile einer »ökonomischen Vision von Öffnungspolitik und zwischenstaatlicher Kooperation entlang des Gürtels und der Straße«. ⁶⁹ Man kann die chinesische Seidenstraßeninitiative also auch als Versuch interpretieren, eine Diffusion oder einen Transfer von Institutionen zu bewirken.⁷⁰

Die NDRC ist der Auffassung, dass es ratsam wäre, wenn die zentralasiatischen Länder eine Politik wirtschaftlicher Öffnung betreiben würden. Davon verspricht die Kommission sich vor allem bessere Bedingungen für Handel und chinesische Direktinvestitionen, ein wichtiges Element der neuen wirtschaftspolitischen Strategie Chinas.⁷¹ Sollten die zentralasiatischen Länder diesem Modell folgen wollen, würde das vor allem für Usbekistan einen

fundamentalen Politikwechsel bedeuten. Kasachstan dagegen, das schon seit Anfang der 1990er Jahre stark in den Weltmarkt integriert ist, müsste lediglich bereits implementierte Prinzipien weiterentwickeln.

Gute zwischenstaatliche Kooperation einschließlich politischer Vertrauensbildung hält die NDRC ebenfalls für notwendig, soll die Seidenstraßeninitiative ein Erfolg werden. Das gelte nicht nur für die bilateralen Beziehungen zwischen China und den jeweiligen Partnerstaaten, sondern auch für deren Beziehungen untereinander. Anders als in ihren Äußerungen zur Öffnungspolitik, die sie als »ökonomische Vision« bezeichnet, wird die Kommission hier deutlicher: »Die Länder *sollten* stärker zusammenarbeiten [...] und politisches Vertrauen aufbauen.« Dafür müsste Usbekistan indes sein bisher erratisches Kooperationsverhalten grundsätzlich ändern und deutlich mehr Rücksicht auf seine Partner nehmen. Kasachstan hingegen nimmt zuweilen Nachteile in Kauf, um eine Zusammenarbeit aufrechtzuerhalten, und ist ein Verfechter multilateraler Ansätze, wie sich in seinem Engagement für die EAWU zeigt. Zudem betonen kasachische Experten, dass Usbekistan unter Karimov selten bereit war, sich zur Lösung zwischenstaatlicher Konflikte mit anderen an einen Tisch zu setzen.⁷²

Indirekt spricht die NDRC schließlich auch Grenzreformen an, indem sie in ihrem Grundsatzpapier verlangt, sichere und effiziente Korridore und Grenzübergänge einzurichten.⁷³ Neben technischen Faktoren, wie etwa Modernisierung und Neubau harter Infrastruktur sowie moderne Logistik und Digitalisierung bei der Grenzabwicklung, hat die Kommission damit vor allem den institutionellen und administrativen Bereich im Sinn. Hier dürfte China in erster Linie ein effizientes Grenzmanagement anpeilen, das ohne Korruption und Behördenkonkurrenz funktioniert und im Idealfall eine Kooperation mit dem Nachbarstaat einschließt. Die chinesische Praxis zeigt, dass damit keine prinzipielle Öffnung der Grenzen oder Liberalisierung des Einreiseregimes gemeint ist. Auch für China genießen Sicherheitsaspekte Vorrang bei Grenzsicherung und Einreise. Die Zusammenarbeit an der Grenze und die Reform der Grenzbehörden stellen Kasachstan und Usbekistan vor erhebliche Probleme.

Einerseits hält China nach wie vor am Prinzip der Nichteinmischung in die inneren Angelegenheiten

⁶⁸ Kulipanova, *International Transport in Central Asia* [wie Fn. 30].

⁶⁹ NDRC, *Vision and Actions on Jointly Building Silk Road Economic Belt and 21st-Century Maritime Silk Road*, Peking 2015, S. 3, <http://en.ndrc.gov.cn/newsrelease/201503/t20150330_669367.html> (eingesehen am 2.12.2016).

⁷⁰ Der Begriff Institution darf nicht mit dem der Organisation verwechselt werden, sondern wird in einem politikwissenschaftlichen Sinne als Ensemble formeller und informeller Regeln und Verfahrensweisen verstanden, vgl. die Definition auf S. 8 dieser Studie.

⁷¹ Wang Yiwei, »One Belt, One Road«: Die neuen Seidenstraßen. Eine chinesische Sicht«, in: *Welt Trends*, 24 (2016) 116, S. 30–35 (30). Peking dürfte dabei weitestgehend die Übertragung seines eigenen Modells auf Zentralasien favorisieren. Demnach soll zwar eine graduelle und partielle wirtschaftliche Öffnung stattfinden, starke gesellschaftliche Kontrolle und Autoritarismus aber sollen beibehalten werden.

⁷² Gespräch mit einem Policy-Experten, Astana, September 2016.

⁷³ »[...] a secure and efficient network of land, sea and air passages [...]«, NDRC, *Vision and Actions* [wie Fn. 69], S. 4.

anderer Staaten fest. Andererseits jedoch erhebt das Land erstaunlich weitgehende Forderungen an die Partnerländer der Seidenstraßeninitiative, nämlich wirtschaftliche Öffnung, zwischenstaatliche Kooperation und institutionelle Reformen. Indem es für Reformen eintritt, unterstreicht China, welche Politiken in den Partnerländern aus seiner Sicht ideal für die Umsetzung der »Belt and Road«-Initiative sind. Ob und wie diese Reformen vonstatten gehen, liegt in der Verantwortung der Partner. Wer viel reformiert, dürfte demnach auch stärker von der Initiative profitieren, während Reformverweigerer aus dem Spiel ausscheiden. Dieser lose, auf Freiwilligkeit setzende Ansatz entspricht der offiziellen Doktrin und mit Abstrichen auch der tatsächlichen außenpolitischen Praxis Chinas.

SREB funktioniert nicht ohne Grenzreformen

Damit der schnelle Gütertransit nach Europa im Rahmen der Initiative funktioniert, sind Reformen in den zentralasiatischen Ländern notwendig. Der Plan sieht vor, rund ein Prozent der Güter, die zwischen China und Europa gehandelt werden, per Bahn auf drei Korridoren nach Europa, in den Nahen Osten und nach Afrika zu transportieren. Bislang stehen nur schnelle, aber teure Flüge sowie der langsame, aber günstige Transport über das Meer zur Verfügung. Der Transit auf der Schiene kommt für solche Güter in Frage, bei denen der höhere Preis gegenüber dem Seeweg und die längere Dauer gegenüber dem Luftweg zu verschmerzen sind. Dazu werden verderbliche Erzeugnisse wie Fleisch- und Fischprodukte, Getreide und Obst gezählt, aber auch andere Güter wie Automobile und Holz.⁷⁴

In einer Übergangsphase subventioniert China den Export, um die Transport- und damit die Handelskosten zu senken.⁷⁵ Längerfristig rechnet sich das Verfahren für die Exportindustrie und die Logistikbranche jedoch nur dann, wenn die Züge die Distanz so schnell bewältigen, dass die Transportkosten erheblich sinken. Die Probleme der Grenzverwaltung in Kasachstan und Usbekistan, allen voran die langen

Wartezeiten, stehen allerdings in Kontrast zu den Anforderungen der chinesischen Regierung. In ihrem Dokument »CR Express Aufbau- und Entwicklungsplan (2016–2020)« vom Oktober 2015 hat die chinesische Regierung eine maximale Wartezeit von sechs Stunden für die Zollformalitäten vorgegeben. Zudem sollen manche Produkte bevorzugt abgefertigt werden.⁷⁶

Kasten 2: Der Trans-Eurasia-Express von Chongqing nach Duisburg

Bereits seit 2012 gibt es eine Schnellroute zwischen China und Deutschland, die auch durch Kasachstan und Russland führt. Der Trans-Eurasia-Express verbindet das chinesische Chongqing mit Duisburg. Die Züge benötigen für die Strecke 18 Tage.⁷⁷ Grenzübergang nach Kasachstan ist Khorgos.

Ermöglicht wird der schnelle Gütertransit auf dieser Strecke durch einen technisch modernisierten Umladebahnhof, den einheitlichen Frachtbrief CIM/SMGS sowie vereinfachte Zollbestimmungen, die lange Wartezeiten an der Grenze verhindern, vor allem in Khorgos. Laut lokalen Beobachtern erleichtern auch informelle Absprachen das Verfahren.⁷⁸ Unter internationalen Handelsexperten wird das Projekt deswegen zuweilen als Geheimwaffe (»secret weapon«) bezeichnet.⁷⁹

Organisationen und Modelle des Institutionentransfers

China kooperiert mit Expertenorganisationen, welche die Einführung bestimmter Modelle des Grenzmanagements fördern. So nimmt das Land am CAREC-Programm (siehe Kasten 1, S. 9) teil, das schon seit 1997 Handelsförderung betreibt und die damit verbundenen Fragen des Grenzmanagements bearbeitet. Federführend ist hier das *Customs Cooperation Committee*. Laut der aktuellen Handlungsstrategie von CAREC

⁷⁶ Vgl. »CR Express Aufbau- und Entwicklungsplan« [wie Fn. 74].

⁷⁷ S. Frederick Starr/Svante E. Cornell/Nicklas Norling, *The EU, Central Asia, and the Development of Continental Transport and Trade*, Washington, D.C./Stockholm, Dezember 2015 (Silk Road Paper), <<https://silkroadstudies.org/resources/2015-starr-cornell-norling-eu-central-asia-continental-transport-and-trade.pdf>> (eingesehen am 8.12.2016).

⁷⁸ Interview mit einem lokalen Experten, Almaty, September 2016.

⁷⁹ Beobachtung des Autors auf einer Handelskonferenz in Almaty, September 2016.

⁷⁴ »CR Express Aufbau- und Entwicklungsplan (2016–2020)«, 8.10.2016, <www.ndrc.gov.cn/zcfb/zcfbghwb/201610/P02016017547345656182.pdf> (eingesehen am 9.11.2016).

⁷⁵ Ivan Zuenko, »Why China Subsidizes Loss-Making Rail Transport via Russia and Kazakhstan«, Moskau: Carnegie Endowment for International Peace, 13.9.2016, <<http://carnegie.ru/commentary/?fa=64555>> (eingesehen am 1.12.2016).

soll eine Zusammenarbeit von Nachbarstaaten beim Management von mindestens fünf Grenzübergängen eingeführt werden.⁸⁰ Ein besonderes Merkmal der Organisation besteht darin, dass sie nicht nur Wissenstransfer leistet, sondern gleichzeitig Infrastrukturprojekte implementiert und die Korridorentwicklung vorantreibt.⁸¹

Neben dem CAREC-Programm ging die chinesische Regierung auch neue Kooperationen ein. Im April 2014 formulierten Peking und die Sozial- und Wirtschaftskommission der Vereinten Nationen für den pazifischen Raum (United Nations Economic and Social Commission for Asia and the Pacific, UN ESCAP) eine gemeinsame Absichtserklärung.⁸² Auch mit deren Schwesterorganisation für den euro-transatlantischen Raum (United Nations Economic Commission for Europe, UNECE) hat China eine Kooperationsvereinbarung getroffen. Mit Hilfe dieser Zusammenarbeit soll die Transportsicherheit erhöht und der Handel erleichtert werden. Im Zuge der Kooperation mit UNECE ist China zudem auch der TIR-Konvention beigetreten.⁸³ Mit diesen Vereinbarungen soll ausdrücklich die »Belt and Road«-Initiative unterstützt werden. Dafür bekennen sich die Partner unter anderem dazu, Handelserleichterungen sowie den papierlosen grenzüberschreitenden Handel zu fördern. Die beiden regionalen Wirtschafts- und Sozialkommissionen der VN sind seit Jahrzehnten auf den Gebieten Handels erleichterung (trade facilitation) und Grenzverkehr

(border crossing facilitation) aktiv. Zahlreiche Standards und internationale Abkommen, zum Beispiel das TIR-System, gehen auf sie zurück. Kasachstan und Usbekistan sind Mitglieder beider Organisationen.

Das höchste Entscheidungsgremium der UNECE ist das *Inland Transport Committee* (ITC). Seine Hauptaufgabe besteht darin, den grenzüberschreitenden Handel zu erleichtern. In seine Zuständigkeit fallen auch Zölle und Grenzmanagement. Zudem fördern UN ESCAP und UNECE die Implementierung des *Trade Facilitation Agreement* (TFA) der Welthandelsorganisation. Es hat zum Ziel, die Zollabfertigung zu vereinheitlichen, für mehr Transparenz an den Grenzen zu sorgen, die Zusammenarbeit von Zollbehörden voranzubringen sowie die Korruption zu bekämpfen.

Die *International Convention on the Harmonization of Frontier Controls of Goods*, auf deren Basis die Arbeit der Zollbehörden und anderer staatlichen Einrichtungen besser koordiniert werden soll, hat die UNECE 1982 selbst auf den Weg gebracht.⁸⁴ Die Konvention trat 1985 in Kraft und wurde zweimal ergänzt. In ihrem 2011 verabschiedeten Anhang 9 werden Standards für die Zollabwicklung und Abfertigung des Zugverkehrs definiert. Außerdem wird dort empfohlen, das einheitliche Frachtbriefdokument CIM/SMGS zu verwenden, das die Standards der »westlichen« und der »östlichen« Eisenbahnorganisationen vereint.⁸⁵

Umgesetzt werden diese internationalen Standards im Modell des *Coordinated Border Management* (CBM), das die UNECE und andere Organisationen favorisieren.⁸⁶ Das CBM setzt auf zwei Ebenen an: Innerstaatlich fördert es eine bessere Koordination all derjenigen nationalen Behörden untereinander, die am Grenzmanagement beteiligt sind. Neben dem Zoll und den Sicherheitsbehörden gehören dazu häufig Institutionen der Veterinär- und Sanitärkontrolle. Auf der zwischenstaatlichen Ebene sieht das Modell eine geregelte und formalisierte Zusammenarbeit zwischen den Nachbarländern an der jeweiligen Grenze vor. Zentrale Ele-

⁸⁰ Davon befindet sich allerdings nur einer in Zentralasien. Telefoninterview mit einer Policy-Expertin, Berlin, Januar 2017; vgl. auch ADB, *CAREC Transport and Trade Facilitation Strategy 2020*, Manila 2014.

⁸¹ Die aktuelle CAREC-Datenbank nennt 43 abgeschlossene und laufende Projekte in Kasachstan (Stand: 2015) und 37 in Usbekistan (Stand: 2017). Siehe <www.carecprogram.org/index.php?page=kazakhstan-projects> und <www.carecprogram.org/index.php?page=uzbekistan-projects> (eingesehen am 19.6.2017).

⁸² »China-UNESCAP Deal to Boost Belt and Road Initiative Cooperation«, in: *China Daily*, 12.4.2016.

⁸³ UNECE, *UNECE and China to Cooperate to Help Countries Participating in the »One Belt One Road« Initiative to Implement PPP Projects*, Genf, 21.12.2016, <www.unece.org/info/media/press-current-press-h/general-unece/2016/unece-and-china-to-cooperate-to-help-countries-participating-in-the-one-belt-one-road-initiative-to-implement-ppp-projects/doc.html> (eingesehen am 21.7.2017), UNECE, *Statement by Mr. Christian Friis Bach, United Nations Under-Secretary-General, Executive Secretary of the United Nations Economic Commission for Europe, at »Belt and Road« Forum for International Cooperation Session on Connectivity of Development Policies and Strategies*, Peking, 14.5.2017, <www.unece.org/fileadmin/DAM/Speech_14_May_2017_final_Beijing.pdf> (eingesehen am 21.7.2017).

⁸⁴ UNECE, *International Convention on the Harmonization of Frontier Controls of Goods*, Genf, 21.10.1982. Usbekistan ist der Konvention 1996 beigetreten, Kasachstan 2005.

⁸⁵ Der CIM/SMGS-Frachtbrief basiert auf dem Agreement on International Freight Traffic by Rail, das die »westliche« International Union of Railways und die »östliche« Organisation for Cooperation of Railways getroffen haben.

⁸⁶ Ein weiteres Programm, mit dem die VN die Zusammenarbeit von Nachbarstaaten an der Grenze fördern, ist das Vienna Programme of Action for Landlocked Developing Countries for the Decade 2014–2024. Hier sind Kasachstan und Usbekistan Partnerstaaten.

mente dieser zwischenstaatlichen Zusammenarbeit sind Kommunikation und Informationsaustausch.

Die Implementierung des CBM setzt also innerstaatliche Reformen und zwischenstaatliche Kooperation voraus. Auf diese Weise lassen sich die Zollformalitäten viel zügiger erledigen. So konnte beispielsweise Neuseeland die durchschnittliche Abfertigungszeit von 240 auf 0,2 Stunden senken, Costa Rica von 144 auf 0,2–1,9.⁸⁷ Beispiele für zwischenstaatliche Kooperationen an den Grenzen gibt es auch auf den CAREC-Korridoren. Die chinesischen und die mongolischen Behörden planen, ihre Zusammenarbeit auf Korridor 4 zu intensivieren. Derzeit bereiten die beiden Zollbehörden eine Pilotphase für gemeinsame Zollkontrollen und die Nutzung eines gemeinsamen elektronischen Verfahrens vor. Die Zollabwicklung wurde bereits vereinfacht, so dass es gelungen ist, die Transits beträchtlich zu verkürzen.⁸⁸ Zudem haben die chinesischen Zollbehörden Vereinbarungen mit Tadschikistan und Kirgistan geschlossen, um verderbliche Waren schneller über die Grenze bringen zu können.⁸⁹

Zwischenstaatliche Kooperation in einem sensiblen Bereich wie dem Grenzmanagement setzt eine vertrauensvolle Kooperationskultur zwischen den betreffenden Staaten voraus. Es kommt vor allem darauf an, eine funktionierende Kommunikation aufzubauen sowie Verträge und Absprachen einzuhalten. Usbekistans außenpolitische Praxis stand dem bisher allerdings im Wege.

Reformanreize: Finanzmittel, Argumente – aber auch Zwang?

China wirbt für und verlangt zugleich institutionellen Wandel bei den Partnern der Seidenstraßeninitiative. Dafür arbeitet die Regierung in Peking mit Expertenorganisationen zusammen, die international anerkannte Modelle für Grenzreformen zur Verfügung stellen. Welche zusätzlichen Anreize für Reformen aber bietet China Kasachstan und Usbekistan?

⁸⁷ UNECE, *Spectrum of Border Crossing Facilitation Activities 2015*, New York 2015, S. 10, <www.unece.org/fileadmin/DAM/trans/bcf/publications/Spectrum_of_Border_Crossing_Facilitations_Activities.pdf> (eingesehen am 6.1.2017).

⁸⁸ ADB, *CAREC Corridor Performance Measurement & Monitoring. Annual Report 2015*, Manila 2015, S. iv–1, <www.carecprogram.org/uploads/docs/CAREC-Publications/2015-CAREC-CPMM-Annual-Report.pdf> (eingesehen am 8.12.2016).

⁸⁹ Ebd., S. 24.

An erster Stelle stehen hier finanzielle Anreize. Es sind vor allem Großkredite für Neubau und Modernisierung ihrer Verkehrsinfrastruktur, mit denen die Partner für ihre Teilnahme an der Seidenstraßeninitiative belohnt werden. Nicht alle derzeitigen Projekte wie etwa Straßen, Schienen und Häfen werden indes von China finanziert. Beteiligt sind auch die Partnerländer selbst sowie die internationalen Entwicklungsbanken. Die »Belt and Road«-Initiative unterscheidet sich damit stark von entwicklungspolitischen Programmen. China tritt zwar auch als Großinvestor in den Partnerländern der Initiative auf, aber die Infrastrukturprojekte sind überwiegend kreditfinanziert (siehe dazu auch das Kapitel »Grenzreformen in Zentralasien«). Die chinesischen Kredite sind wichtig, weil es den meisten Staaten sowohl an Eigenkapital als auch an verfügbaren Krediten für größere Infrastrukturprojekte fehlt. Deshalb liegen Projekte wie etwa im Zuge der Seidenstraßeninitiative gleich doppelt im Interesse der zentralasiatischen Länder. Zum einen sind sie kleine Konjunkturpakete in Zeiten wirtschaftlicher Krise, zum anderen kommen die modernisierten Verkehrswege dem Binnenhandel und den Exportstrategien der Staaten zugute. Die Kredite sind jedoch an keine Konditionen wie zum Beispiel Reformen gebunden. Als Mechanismus für einen Institutionentransfer wirken sie also nur indirekt. Kredite und ein möglicher künftiger Teilverzicht auf Rückzahlung können Chinas Großmachtprestige steigern sowie die Loyalität der politischen Elite und der Bevölkerung gegenüber China fördern. Das gilt auch für Investitionen, die China im Rahmen der Initiative tätigt.

Anders verhält es sich mit Transitgebühren. Die Partnerländer erhalten solche Gebühren, wenn Exportgüter über ihr Territorium transportiert werden. Im Unterschied zu Krediten und Investitionen können die Staaten auf Dauer jedoch nur dann Transitgebühren generieren, wenn sie über konkurrenzfähige Transitkorridore verfügen. Das setzt die Reform der Grenzverwaltung voraus. Im Idealfall könnte sogar die Konkurrenz zwischen den verschiedenen Routen der Korridore eine Diffusion von *best practices* bei der Modernisierung der Grenzen zur Folge haben. Allerdings dürfen die Transitgebühren nicht so hoch ausfallen, dass die Staaten allein ihretwegen schwierige und schmerzhaft Reformen in Angriff nehmen. Für Zentralasien gilt dies umso mehr, als schon jetzt deutlich wird, dass Kasachstan kurz- und mittelfristig den Großteil der Transitgebühren des zentralasiatischen Korridors für sich verbuchen wird.

Als Anreiz stärker ins Gewicht fallen Chancen auf zusätzliches Einkommen, die aus dem Gütertransit erwachsen können. Dazu gehören in erster Linie der Betrieb von Trockenhäfen und anderen Verladezentren sowie die Errichtung wirtschaftlicher Knotenpunkte (economic hub). Mit solchen zusätzlichen logistischen Dienstleistungen lassen sich nicht nur hohe Einnahmen erzielen, sie schaffen auch Arbeitsplätze.

Daneben wirbt China für weitere Vorteile, die sich aus der Teilnahme an der Seidenstraßeninitiative ergeben sollen. Pekings Hauptargument lautet, auf diese Weise lasse sich auch der Handel zwischen den Partnerstaaten zum Blühen bringen. Tatsächlich können Handelserleichterungen (trade facilitation) den grenzüberschreitenden Handel fördern und damit wirtschaftliches Wachstum generieren. Voraussetzung dafür ist allerdings, dass es eine konkurrenzfähige Exportindustrie gibt. Das Beispiel der Eurasischen Wirtschaftsunion zeigt, dass bloßer Abbau von Handelsbeschränkungen nicht automatisch den Handel steigert. Zwar sinkt er vor allem wegen Russlands Wirtschaftskrise, stagniert aber auch zwischen anderen Mitgliedern der EAWU wie etwa Kasachstan und Belarus.

Es lassen sich derzeit also drei potentielle Mechanismen für einen Institutionentransfer zwischen China und Zentralasien beobachten, nämlich finanzielle Anreize, rationale Argumente und Versuche, Loyalität zu erzeugen. Bedingungen für Kreditvergabe und Investitionen wurden nicht vereinbart. Mit diesem Vorgehen bleibt China seiner außenpolitischen Linie treu, die sich deutlich von derjenigen westlicher Entwicklungspolitik unterscheidet.⁹⁰

Da bisher nur weiche Mechanismen chinesischer Einflussnahme zu beobachten sind, stellt sich die Frage, inwiefern China auch mit Zwang versuchen könnte, die Staaten zu Reformen zu bewegen. Indirekte Zwangsmaßnahmen gegen andere Staaten gehören mittlerweile durchaus zum Repertoire chinesischer Außenpolitik. Jüngeres Beispiel ist der Streit um die neue Raketenabwehr in Südkorea. Sie richtet sich offiziell gegen Nordkorea, wird aber auch von China offen abgelehnt. Nachdem Südkorea das System in Betrieb genommen hatte, sank die Zahl chinesischer Touristen in Südkorea schlagartig um 40 Prozent. Da diese einen wichtigen Wirtschaftsfaktor in Südkorea bilden, bekommt das Land den Rückgang deutlich zu spüren. Offiziell handelt es

sich hier zwar nicht um Zwangsmaßnahmen Chinas aufgrund der Raketenabwehr, im südkoreanischen Diskurs wird der Zusammenhang aber deutlich gesehen.⁹¹ Bislang ist jedoch nicht bekannt, dass China derartige Maßnahmen angewendet hat, um einen institutionellen Wandel zu erzwingen. So ist es nicht unwahrscheinlich, dass die Maßnahmen kontraproduktiv wirken. Inwiefern China überhaupt Zwang ausüben kann, hängt von zahlreichen Kontextfaktoren ab. Dazu zählt, wie sehr die zentralasiatischen Länder ihrerseits China schaden können und in welchem Maße Russland den Konflikt nutzen könnte, um sich wieder stärker in der Region zu positionieren.

⁹⁰ Vgl. Godehardt, *No End of History* [wie Fn. 64].

⁹¹ Alec Macfarlane, »China Is Crushing South Korea's Tourism Industry«, in: *CNN Money*, 26.4.2017, <<http://money.cnn.com/2017/04/26/news/chinese-tourism-south-korea/index.html>> (eingesehen am 22.5.2017).

Grenzreformen in Zentralasien: Wahrscheinlich, aber kein Selbstläufer

In den beiden vorhergehenden Kapiteln wurde argumentiert, dass der Silk Road Economic Belt, verbunden mit aktuellen innen- und außenpolitischen Entwicklungen, das Potential in sich trägt, auf die Innenpolitik in Kasachstan und Usbekistan einzuwirken. Zum einen kann er als Anreiz dienen, wo Reformen bislang nicht stattgefunden haben, etwa bei der Grenzverwaltung, zum anderen als Katalysator, wo ohnehin Wandlungsprozesse zu beobachten sind, zum Beispiel beim Kooperationsverhalten Usbekistans. Für eine moderne Grenzverwaltung sind nicht nur innenpolitische Reformen »an der Grenze« unabdingbar, also bei allen Behörden, die in das Grenzmanagement eingebunden sind. Es bedarf auch einer zwischenstaatlichen Zusammenarbeit der Nachbarstaaten, mit der beispielsweise Doppelkontrollen überflüssig würden. Die Routen für den schnellen Güterexport nach Europa auf Schiene und Straße sind Bestandteile internationaler Transportkorridore. Die Grenzübergänge zwischen Kasachstan und Usbekistan für den Transit per Güterzug und LKW sind teilweise stark frequentiert. Der CAREC-Korridor 2 ist wichtig für den Import und Export von und nach Zentralasien. Auf den CAREC-Korridoren 3 und 6 herrscht starker Schienenverkehr zwischen Kasachstan und Usbekistan.⁹²

In beiden Staaten steht die Organisation der Grenzverwaltung Handelserleichterungen eher entgegen. Die Wartezeiten bei der Grenzabfertigung sind lang und häufig fordern die Grenzverwaltungsbehörden Schmiergeld.

Als beste Erhebung der Wartezeit an den Grenzen gilt der Bericht *Corridor Performance Measurement and Monitoring* der CAREC-Organisation. Statt Stichproben oder Expertenbefragungen führt CAREC ein reguläres Monitoring in Zusammenarbeit mit Logistikunternehmen durch. Auf dieser Grundlage wurde festgestellt, dass die Verzögerungen bei der Grenzabfertigung eher noch größer geworden sind. Nach Ansicht von Experten bilden die ausufernden Wartezeiten mittlerweile das Hauptproblem beim Transport in Zentralasien, noch vor den Transportkosten.⁹³

⁹² ADB, *CAREC Corridor Performance* [wie Fn. 88], S. 49.

⁹³ Vortrag von Wolfgang Fengler (Weltbank), USAID-Handelskonferenz, Almaty, September 2016.

Zu den Grenzübergängen zwischen Usbekistan und Kasachstan für Züge liegen derzeit keine Daten vor. Allerdings lässt die Wartezeit von durchschnittlich 54 Stunden an der kasachisch-chinesischen Grenze darauf schließen, dass die Staaten in der Region allgemein große Schwierigkeiten bei der Abfertigung haben. Ausnahme ist der Trans-Eurasia-Express von Chongqing nach Duisburg, für den vereinfachte Zollbedingungen gelten. Die Wartezeiten für Lastwagen auf dem Weg von Kasachstan nach Usbekistan an den kasachisch-usbekischen Grenzübergängen konnten hingegen seit 2010 leicht gesenkt werden. Mussten LKWs in den Grenzübergängen Tazhen und Konysbayeva 2011 noch durchschnittlich 10,3 beziehungsweise 11,0 Stunden warten, waren es 2015 weniger als acht Stunden. Auch Usbekistan konnte in der Gegenrichtung an zwei usbekisch-kasachischen Übergängen die Durchschnittszeiten verringern, nämlich in Dautota von 12,8 auf 8,9 und in Yallama von 9,5 auf 6,4 Stunden.⁹⁴

Ein anhaltendes Problem sind Schmiergeldforderungen. Die aus Untersuchungen stammenden Daten ergeben zwar zunächst kein allzu dramatisches Bild. Laut einer Erhebung von CAREC liegt die Wahrscheinlichkeit, an der Grenze Schmiergeld zahlen zu müssen, für Zollinspektionen bei 26 Prozent und für Sicherheitskontrollen bei 20 Prozent.⁹⁵ Auf dem CAREC-Korridor 6, der durch Usbekistan und Kasachstan verläuft, wurden die Fahrer mit durchschnittlich 20 US-Dollar zur Kasse gebeten. In einer anderen Studie nannten Exportunternehmer Schmiergeldzahlungen erst an zehnter Stelle der informellen Hindernisse für regionalen Handel.⁹⁶ Mehrere Gründe sprechen allerdings dafür, dass das Problem in Wirklichkeit gravierender ist und daher Reformen und Funktionsweise des Silk Road Economic Belt stärker beeinträchtigt,

⁹⁴ ADB, *CAREC Corridor Performance* [wie Fn. 88], S. 42.

⁹⁵ Ebd., S. 15f.

⁹⁶ Roman Vakulchuk/Farrukh Iznazarov, *Analysis of Informal Obstacles to Cross-border Economic Activity in Kazakhstan and Uzbekistan*, Manila, Mai 2014 (ADB Working Paper Series on Regional Economic Integration, Nr. 130), S. 10, <www.adb.org/sites/default/files/publication/42485/reiwp-130-cross-border-economic-activity-kazakhstan-uzbekistan.pdf> (eingesehen am 9.12.2016).

Tabelle 4: Grenzübergänge zwischen Kasachstan und Usbekistan

CAREC-Korridor	Kasachstan	Usbekistan
2a, 6a	Beyneu (Schiene) Tazhen (Straße)	Karakalpakstan/Dautota (Schiene und Straße)
3a, 6b, 6c	Zhibek Zholy (Schiene) Yallama (Schiene) Saryagash (Straße) Konysbayeva (Straße)	Keles (Schiene) Gisht Kuprik (Straße)

als die Erhebungen nahelegen.⁹⁷ Zum einen ermittelt CAREC die Werte ausschließlich, indem die Fahrer befragt werden. Frachtgutfirmen, die in größerem Stil importieren und exportieren, werden nicht einberechnet, aber gerade deren Zahlungen dürften weitaus höher sein.⁹⁸ Regionale Händler und Exporteure dürften das Problem auch deswegen nicht als allzu schwerwiegend einstufen, weil sie das System informeller Zahlungen gut kennen und sich diese über den Verkaufspreis wieder amortisieren lassen. Das System erfordert viel Detailwissen und bietet regionalen Händlern und Exporteuren einen komparativen Vorteil gegenüber externen Wettbewerbern, da diese mit den Feinheiten nicht vertraut sind. Das System wirkt zudem abschreckend, weil Firmen fürchten müssen, wegen Korruptionsvergehen im Ausland angeklagt zu werden.⁹⁹

97 »Ėksperty: Na granicach Kazachstana carjat bezzakonie i korrupcija« [Experten: An den Grenzen Kasachstans herrschen Gesetzlosigkeit und Korruption], in: *Nur.kz*, 24.10.2016, <www.nur.kz/1292921-eksperty-na-granicakh-kazakhstan-carya.html> (eingesehen am 10.12.2016); Nick Megoran/Gaël Raballand/Jerome Bouyjou, »Performance, Representation and the Economics of Border Control in Uzbekistan«, in: *Geopolitics*, 10 (2005) 4, S. 712–740.

98 Nach Angaben eines Logistikunternehmers müssen zwischen 150 und 350 US-Dollar für die Grenzpassage eines Lastwagens gezahlt werden (Interview, Almaty, September 2016). Das Problem wird von internationalen Programmen wie CAREC anerkannt, lässt sich aber nur schwer erforschen. ADB, *Central Asia Regional Economic Cooperation Corridor Performance Measurement and Monitoring: A Forward-Looking Retrospective*, Manila 2014, <www.adb.org/sites/default/files/publication/148731/carec-cpmm-forward-looking-retrospective.pdf> (eingesehen am 8.12.2016).

99 So leistete die Firma VimpelCom wegen Korruption in Usbekistan Strafzahlungen von 835 Millionen US-Dollar an US-amerikanische und niederländische Behörden, um weiteren Strafverfahren zu entgehen. »VimpelCom Pays \$835m to US and Dutch over Uzbekistan Telecoms Bribes«, in: *The Guardian*, 16.2.2016, <www.theguardian.com/world/2016/feb/19/vimpelcom-pays-835m-to-us-and-dutch-over-uzbekistan-telecoms-bribes> (eingesehen am 24.10.2016).

Laut dem CAREC-Report sind die Probleme bei der Grenzverwaltung »tief verwurzelt«.¹⁰⁰ Dafür lassen sich mehrere strukturelle Gründe nennen. Einer davon ist das hohe Sicherheitsbedürfnis der Regime, welches aus der patrimonial-autoritären Herrschaft erwächst. So sehen sich diese Regime vor allem Bedrohungen im Bereich nichttraditioneller Sicherheit ausgesetzt, zum Beispiel durch Terrorismus und Drogenhandel. Die größte Gefahr aber sind potentielle Gegner im Innern. Deswegen sind die Regime bestrebt, die Gesellschaft effektiv zu kontrollieren, wozu auch eine restriktive Überwachung der Grenzen zählt. Aus diesem Grund sind geheimdienstliche oder quasi-militärischen Behörden dafür zuständig. In Kasachstan ist dies der Inlandsnachrichtendienst Komitee für Nationale Sicherheit (KNB), der auch die Tätigkeit aller anderen mit dem Grenzmanagement befassten Behörden organisiert. Dabei handelt es sich um die Zollbehörde, die Veterinäraufsicht und die Lebensmittelkontrolle. Das usbekische Pendant zum KNB bildet das Komitee für den Schutz der Staatsgrenzen, das dem einflussreichen Nationalen Sicherheitsrat zugeordnet ist. Es koordiniert die Arbeit der anderen grenzrelevanten Behörden, insbesondere der Zollbehörde.¹⁰¹

Ein weiterer struktureller Faktor ist die Korruption und Konkurrenz zwischen den Behörden. Diese haben aufgrund der hohen Einnahmen aus Schmiergeldzahlungen ein ausgeprägtes Interesse daran, den Status quo zu bewahren. Dazu gehört beispielsweise, sogenannte Verwaltungsbarrieren aufrechtzuerhalten, die einen Anreiz für Korruption bieten.¹⁰² Besonders

100 CAREC, *Corridor Performance* [wie Fn. 88], S. 15.

101 UN ESCAP, *Improving Border Management to Facilitate Trade in SPECA: Challenges and Prospects*, Bangkok 2010.

102 Verwaltungsbarrieren bewirken, dass Leistungen der staatlichen Verwaltung generell schwer, nur über Umwege oder mit erheblichen Wartezeiten zu erhalten sind. Durch die Zahlung von Schmiergeld lassen sich diese Hürden umgehen. Vgl. auch Z. Turisbekov/Ž. Džandosova, *Administrativnye*

problematisch ist die Situation in Usbekistan. Dort fehlen Verwaltungsvorschriften, die eine transparente und einheitliche Interpretation der Zollgesetze ermöglichen würden. Die Folge ist, dass die einzelnen Grenzbehörden eigene Regeln erlassen. Um Verwaltungsbarrieren abzubauen, könnte es nützlich sein, ein Risikomanagementsystem einzuführen. Das würde es erlauben, nicht mehr alle eingeführten Güter zu kontrollieren, sondern nur die als gefährlich eingestuft. Wegen der Konkurrenz zwischen den nationalen Behörden dürfte es allerdings schwierig werden, Abläufe durch bessere Koordinierung zu harmonisieren und zu beschleunigen.¹⁰³

Insgesamt sind die Ausgangsbedingungen beider Staaten für Reformen recht unterschiedlich. Ein Wandel des Grenzmanagements zum Besseren wäre für beide eine erhebliche Herausforderung. Um eine zwischenstaatliche Kooperation an den Grenzen einzugehen, müsste Usbekistan weitaus mehr Voraussetzungen erfüllen als Kasachstan. Zwar ist auch Kasachstan bislang vor einer solchen Zusammenarbeit zurückgeschreckt, hat aber grundsätzlich eine Kooperationskultur entwickelt, die gegenseitiges Vertrauen fördert und sich als verlässlich erweist. Das müsste Usbekistan erst noch leisten.

Interessen und Anreize

Wie verhalten sich Kasachstan und Usbekistan nun zur Seidenstraßeninitiative? Welche Interessen an der Teilnahme und Anreize für Reformen lassen sich identifizieren? In allen Punkten zeigen sich deutliche Unterschiede zwischen den beiden Ländern.

Die Seidenstraßeninitiative befindet sich im Einklang mit den Strategien beider Staaten, ihre Exportwirtschaft zu entwickeln. Modernisierte Verkehrswege senken die Transportkosten auch der zentralasiatischen Länder. Das erleichtert nicht nur die wichtigen Importe aus China, sondern verbessert auch den Zugang zu alten und neuen Exportmärkten. Vor allem der Zugang zum Iran und zur Türkei, aber auch zu südasiatischen Ländern ist für Kasachstan und Usbekistan interessant. Kasachstan exportiert bislang zwar in erster Linie natürliche Ressourcen. Wegen der niedrigen Ölpreise hat die Regierung aber einen neuen

Anlauf gestartet, die verarbeitende und exportierende Industrie zu stärken. Usbekistan konnte seine verarbeitende Industrie aufrechterhalten und ausbauen. Zu seinen Exportgütern zählen Autos, Textilien und Agrarprodukte.

Kasachstan und Usbekistan profitieren derzeit in hohem Maße von chinesischen Krediten, welche die Umsetzung großer Infrastrukturprojekte dort erst möglich machen. Dazu gehören Neubau und Modernisierung von Straßen und Schienen. Angesichts geschrumpfter Staatshaushalte und eines grundsätzlichen Mangels an Investoren sind diese Vorhaben willkommen, denn sie wirken in der Wirtschaftskrise wie kleine Konjunkturpakete. Hochwertige Schienen und Straßen kommen zudem der lokalen Wirtschaft zugute. Auf diese Weise können sie dazu beitragen, den Regimen mehr Legitimität zu verschaffen.

In Usbekistan wurde 2016 das größte Infrastrukturprojekt fertiggestellt, das von China in Zentralasien überhaupt finanziert wurde. Für 455 Millionen US-Dollar wurde der 19 Kilometer lange Kamchiq-Tunnel auf der Angren-Pop-Eisenbahnstrecke gebaut, die wiederum zur geplanten SREB-Verbindung China-Kirgistan-Usbekistan gehören soll.¹⁰⁴ Usbekistans Präsident Shavkat Mirziyoyev warb im Mai 2017 auf einer fünftägigen Chinareise um chinesische Investoren im Hochtechnologiebereich.¹⁰⁵

Auch in Kasachstan finanziert China bedeutende Infrastrukturprojekte. Das prominenteste und sichtbarste von ihnen bildet der International Transit Corridor Western Europe–Western China, welcher dem derzeitigen CAREC-Korridor 1b entspricht. Dabei geht es explizit um den Ausbau der Transitkapazitäten durch Kasachstan im Kontext des Silk Road Economic Belt.¹⁰⁶ Die Verkehrswege zwischen Usbekistan und Kasachstan werden zurzeit ebenfalls modernisiert. Im Vordergrund stehen auf der kasachischen Seite hauptsächlich die Straßenverbindungen nach Usbekistan.¹⁰⁷

Das große Interesse beider Staaten an der Modernisierung der Verkehrswege lässt sich auch daran ab-

¹⁰⁴ »Uzbekistan & China: Friends in a Time of Need«, in: *Eurasianet*, 23.6.2016, <www.eurasianet.org/node/79381> (eingesehen am 18.10.2016).

¹⁰⁵ »Uzbekistan: President in Pursuit of Big Deals in China During 5-Day Visit«, in: *Eurasianet*, 11.5.2017, <www.eurasianet.org/node/83541> (eingesehen am 22.5.2017).

¹⁰⁶ Allerdings verfolgt Kasachstan diese Projekte schon seit 2007, vgl. Kulipanova, *International Transport in Central Asia* [wie Fn. 30], S. 20.

¹⁰⁷ Finanziert wird dies von einem Konsortium der internationalen Entwicklungsbanken ADB, EBRD, Weltbank und anderen.

bar'ery kak istočnik korrupcionnyh pravonarušenij v sfere gosslužby [Administrative Barrieren als Quelle von Korruptionsvergehen im Bereich des Staatsdienstes], Almaty 2007.

¹⁰³ ADB, *Uzbekistan: Trade Facilitation and Logistics Development Strategy Report*, Manila 2009, S. 20.

lesen, dass sie eigene Programme aufgelegt und Projekte selbst finanziert haben.¹⁰⁸ In Usbekistan gibt es derzeit 15 größere Projekte, an denen mehrere Geldgeber beteiligt sind und von denen das Land sieben komplett aus eigenen Mitteln bestreitet. Kasachstan wiederum hat sein Programm zur Infrastrukturentwicklung (Nurly Zhol) offiziell auf die chinesische »Belt and Road«-Initiative ausgerichtet und betreibt sogar 16 Infrastrukturprojekte auf eigene Rechnung. Dazu gehört ein kasachischer Terminal im Hafen der ostchinesischen Stadt Lianyungang.

Allerdings ziehen beide Länder kurz- und mittelfristig sehr unterschiedlichen Nutzen aus der Initiative. Kasachstan ist Chinas bevorzugter Partner in Zentralasien und genießt zahlreiche Vorteile des schnellen Gütertransits und darüber hinaus. So profitiert es unmittelbar am stärksten von den Transitgebühren. Durch das Land führen nicht nur die meisten Korridore, sondern auch die einzige schon in Betrieb befindliche Schnellverbindung von China nach Europa. Bereits 2007 machten diese Gebühren 17 Prozent der Einnahmen des Staatskonzerns Temir Zholy aus.¹⁰⁹ Kasachstan erzielt Einkünfte nicht nur aus Transitgebühren, sondern auch aus der Verladung von Containern in Trockenbahnhöfen und aus dem Betrieb des staatlichen Logistikunternehmens KazTrans. Von einer positiven Entwicklung des Containertransits erhoffen sich Experten, dass Arbeitsplätze im sechsstelligen Bereich geschaffen werden.¹¹⁰ Der Gütertransport zwischen China und Europa durch Kasachstan hat sich schon zwischen 2012 und 2014 verdoppelt und betrug zuletzt 91 500 Tonnen.¹¹¹ In den ersten neun Monaten 2016 befuhren 565 Züge mit je 50 bis 80 Waggons die China-Europa-Route. Für das Jahr 2020 prognostiziert die Regierung einen Containerumsatz von 800 000 Containern auf der China-Europa-Route, bis zu 300 000 Containern auf

der Silkwind-Route über das Kaspische Meer und bis zu 400 000 Containern auf den Routen Richtung Iran.¹¹²

Kasachstan kann auch mit umfangreichen Investitionen aus China rechnen. Wie bereits erwähnt, wurde die bislang neueste Investitionspartnerschaft im September 2016 besiegelt. Peking und Astana beschlossen, 51 Fabriken aus China nach Kasachstan zu verlegen. Das Investitionsvolumen liegt bei 26 Milliarden US-Dollar.¹¹³ Neben Logistik und Industrie sind Investitionen im Agrarsektor sowie in Forschung und Technologie vorgesehen. Ein kasachischer China-Experte schätzt, dass es derzeit gültige Vereinbarungen über chinesische Investitionen im Wert von 70,6 Milliarden US-Dollar gibt.¹¹⁴ Zwar ist kaum zu erwarten, dass diese Absprachen vollständig umgesetzt werden. Aber selbst wenn nur ein Teil davon verwirklicht wird, schmälert das nicht Chinas herausragende Rolle bei Kasachstans Suche nach internationalen Investoren.

Aus den dargelegten gemeinsamen Interessen und Anreizen folgt nicht, dass zwangsläufig Reformen in Gang kommen werden. Die Seidenstraßeninitiative enthält vor allem weiche Mechanismen des Institutionentransfers. Konditionalität oder Zwangsmaßnahmen gibt es offiziell nicht. Sie würden Reformen auch nicht grundsätzlich wahrscheinlicher machen. Weil Kasachstan von der Seidenstraßeninitiative vorerst stärker profitieren würde als Usbekistan, sind die Anreize für Reformen hier klarer zu identifizieren. Allerdings wird deutlich, dass die ohnehin große Bedeutung Chinas in Zentralasien durch die Seidenstraßeninitiative weiter wachsen wird. Die von China finanzierten Infrastrukturprojekte stehen in offenkundigem Zusammenhang mit der Weiterentwicklung von Transportkorridoren. Schon jetzt ist kaum denkbar, dass die zentralasiatischen Staaten sich Reformen völlig verschließen und sich so einer Kooperation mit der »Belt and Road«-Initiative entziehen. Die Frage ist vielmehr, um welche Art von Reformen es sich handeln wird und auf welche Weise sie umgesetzt werden.

108 Die folgenden Daten stammen aus der Datenbank »Reconnecting Asia« des Center for Strategic and International Studies (CSIS), <<https://reconnectingasia.csis.org>> (eingesehen am 12.1.2017).

109 Kulipanova, *International Transport in Central Asia* [wie Fn. 30], S. 10.

110 Evgeny Vinokurov, *Transport Corridors of the Silk Road Economic Belt across the Eurasian Economic Union: Preliminary Estimates for Transportation Capacity and Investment Needs*, 28.4.2016 (Working Paper).

111 Ardak Bukeeva, »Kak Kazachstan razvivaet tranzit iz Kitaja i čto emu mešaet« [Wie Kasachstan den Transit aus China entwickelt und was dabei stört], in: *Forbes Kazakhstan*, 4.1.2017, <http://forbes.kz/finances/markets/popast_vkoleyu_1/> (eingesehen am 6.1.2017).

112 Ardak Bukeeva, »Kak Kazachstan budet zarabatyvat' na Novom Šelkovom puti« [Welche Einkommensquellen Kasachstan auf der Neuen Seidenstraße haben wird], in: *Forbes Kazakhstan*, 8.11.2016, <http://forbes.kz/finances/markets/kak_kazahstan_budet_zarabatyivat_na_novom_shelkovom_puti/?utm_source=forbes&utm_medium=incut&utm_campaign=126291> (Zugriff am 6.1.2017).

113 »Kazachstan i Kitaj sozdadut 51 sovmestnoe predpriyatie« [wie Fn. 54].

114 Syroežkin, »Kazachstan i Kitaj« [wie Fn. 57].

Beobachtbarer Wandel

Welcher Wandel lässt sich bei Mustern zwischenstaatlicher Kooperation sowie bei der Grenzverwaltung beobachten? Usbekistans neuer Staatspräsident Mirziyoyev hat sowohl weitreichende innenpolitische Reformen als auch einen »regionalen Neustart« versprochen. Zu den angekündigten innenpolitischen Vorhaben gehören so fundamentale Maßnahmen wie die Freigabe des Wechselkurses, die Abschaffung der eingeschränkten Währungsconvertibilität und der Ausreisebeschränkungen für usbekische Staatsbürger sowie auf die Dauer eine visafreie Einreise für Ausländer aus bestimmten Staaten.

Diese Reformen werden schwierig und wohl auch langwierig sein. Allerdings hat Mirziyoyev darüber hinaus schon in den ersten sechs Monaten seiner Amtszeit zahlreiche Neuerungen angestoßen. So hat sich der öffentliche Diskurs bereits verändert. Mirziyoyev übt selbst Kritik, dass der Staat schlecht funktioniere, und lässt auch negative Nachrichten zu. Dazu gehört eine Meinungsumfrage, laut der ein großer Teil der Befragten höchst unzufrieden ist, was die Erfüllung von Grundbedürfnissen anbelangt.¹¹⁵ Ein anderes Beispiel ist der Umgang mit usbekischen Arbeitsmigranten in Russland. Zwar wurden deren Überweisungen in ihr Herkunftsland auch schon früher dringend benötigt, doch unter Karimov wurden die Migranten sich selbst überlassen und das Problem wurde totgeschwiegen. Im Juli 2017 jedoch hat das Ministerium für Beschäftigung und Arbeitsbeziehungen anerkannt, wie wichtig Arbeitsmigranten für das Land sind, und damit begonnen, Arbeitsmigration nach Russland zu formalisieren und regulieren.¹¹⁶

Mirziyoyev möchte auch die einst feindlichen Beziehungen zu Kirgistan und Tadschikistan verbessern und die Beziehungen zu Kasachstan weiter ausbauen. Am 22. Dezember 2016, gerade eine Woche nach Mirziyoyevs Amtsantritt, unterzeichneten die beiden Staaten eine handelspolitische Vereinbarung und bereiten zurzeit eine Roadmap für die weitere Zusammenarbeit vor.¹¹⁷ Zudem wurde beschlossen, die Grenzabwicklung zu beschleunigen.¹¹⁸

115 »Uzbekistan: Unusually Frank Poll Highlights Unhappiness«, in: *Eurasianet*, 13.7.2017, <www.eurasianet.org/node/84351> (eingesehen am 27.7.2017).

116 »Načata organizovannaja otpravka trudovych migrantov v Rossiju« [Die organisierte Entsendung von Arbeitsmigranten nach Russland hat begonnen], in: *Gazeta.uz*, 27.7.2017, <www.gazeta.uz/ru/2017/07/27/work> (eingesehen am 27.7.2017).

117 »Kazachstan i Uzbekistan razrabatyvajut Dorozhnuju

Politische Innovationen neu an die Macht gekommener Präsidenten müssen gewiss kritisch betrachtet werden. Weitreichende Versprechungen können auch vorrangig dazu dienen, Unterstützung und Legitimität zu gewinnen, oder sich später schlicht als nicht umsetzbar erweisen. Deswegen lohnt es sich, einige Jahre zurückzublicken. Usbekistan ist zwar in den letzten Jahren der Herrschaft Islom Karimovs nicht von seiner protektionistischen Außen- und Wirtschaftspolitik abgerückt. Man kann aber einen leichten, partiellen Wandel im Kooperationsverhalten feststellen. Sollte Mirziyoyev an seinem Plan festhalten, den Wandel zu forcieren, kann er hier anknüpfen.

Die 2010 einsetzenden Veränderungen in den Beziehungen zwischen Kasachstan und Usbekistan gingen auf eine vorsichtige Öffnungspolitik Taschkents zurück und lassen sich an einer Zunahme von Interaktionen ablesen. Eine wichtige Rolle spielte, dass die Präsidenten Karimov und Nasarbajew sich ab 2010 häufiger trafen, während dies in den ersten zwei Dekaden nach der Unabhängigkeit nur sporadisch vorgekommen war. Die Annäherung auf dieser höchsten Ebene mündete in symbolische Akzentsetzungen, aber auch in einige Initiativen auf der Arbeitsebene.

In die Zeit der Annäherung der beiden Präsidenten fiel der Abschluss einer strategischen Partnerschaft im Jahre 2013, die in beiden Ländern als Ausdruck eines »neuen Niveaus der Zusammenarbeit« gepriesen wurde. Auch lokale Experten stuften die neue Strategie als »bedeutende Entwicklung« ein.¹¹⁹ Karimov hob in erster Linie die ökonomische Dimension der Partnerschaft hervor, Nasarbajew den möglichen Nutzen einer verbesserten Zusammenarbeit für die gesamte Region.¹²⁰ Im selben Jahr eröffnete Kasachstan ein neues Botschaftsgebäude in Taschkent. Es wurde in

kartu sotrudničestva na desjatiletnjuju perspektivu« [Kasachstan und Usbekistan arbeiten einen Fahrplan für die Zusammenarbeit in den nächsten zehn Jahren aus], in: *Novosti Uzbekistana*, 3.1.2017, <<http://nuz.uz/politika/19246-kazachstan-i-uzbekistan-razrabatyvajut-dorozhnyu-kartu-sotrudnichestva-na-desjatiletnyuyu-perspektivu.html>> (eingesehen am 7.1.2017).

118 »Uzbekistan i Kazachstan rabotajut nad uproščeniem peresečenija granicy« [Usbekistan und Kasachstan arbeiten an einer Vereinfachung des Grenzübergangs], in: *Gazeta.uz*, 26.12.2016, <www.gazeta.uz/ru/2016/12/26/kz> (eingesehen am 7.1.2017).

119 Ebd.

120 »Uzbekistan i Kazachstan podpisali Dogovor o strategičeskom partnerstve« [Usbekistan und Kasachstan haben einen Vertrag über strategische Partnerschaft unterschrieben], in: *Gazeta.uz*, 14.6.2013, <www.gazeta.uz/2013/06/14/visit/> (eingesehen am 11.8.2016).

repräsentativer Machart und in Reminiszenz an Usbekistan in orientalischem Stil erbaut.¹²¹

Die »gemeinsame Interregierungscommission« ist das hochrangigste Instrument für die Zusammenarbeit der beiden Staaten. Zwar besteht es schon seit den 1990er Jahren, doch Beobachter schreiben den Kommissionssitzungen mittlerweile eine immer wichtigere Rolle zu. Seit 2012 tagt die Kommission halbjährlich statt wie zuvor nur jährlich. Allerdings bleiben Inhalte und Ergebnisse der Unterredungen in der Regel intransparent. Laut einem Handelsexperten geht es dabei oft um ausgesprochene Detailfragen im Bereich des Handels. So wurde auf der 15. Kommissionssitzung im März 2015 unter anderem beschlossen, dass Usbekistan ab 2020 die Importzölle für Konditoreiwaren und Fleischprodukte senkt.¹²² Nach offiziellen Angaben steht neben Handelsfragen auch die Transportinfrastruktur im Straßen-, Schienen- und Luftverkehr auf der Agenda der Sitzungen.¹²³ Nicht nur die Interregierungscommission, auch andere zwischenstaatliche Kommissionen, etwa zur Grenzdemarkation, haben inzwischen ihre Arbeit aufgenommen oder intensiviert.

Diese Veränderungen spielen sich vor dem Hintergrund eines Wandels der Wirtschaftsbeziehungen ab. Das Handelsvolumen zwischen den beiden Staaten stieg zwischen 2005 und 2013 auf das Vierfache. Kasachstan wurde so mit 12 Prozent des gesamten Außenhandelsvolumens zu Usbekistans dritt wichtigstem Handelspartner.

121 »Pamjatnik Abaju i novoe posol'stvo Kazachstana otkryty v Taškente« [Ein Denkmal für Abaj und ein neues Botschaftsgebäude wurden in Taschkent eröffnet], in: *Tengrinews*, 14.6.2013, <<https://tengrinews.kz/sng/pamyatnik-abayu-novoe-posolstvo-kazahstana-otkryity-236195/>>. Dagegen ist das für Usbekistan reservierte Gelände in Astana, der Hauptstadt seit 1997, nach wie vor ungebaut. Damit ist Usbekistan das einzige Land, dessen Botschaft noch in der ehemaligen Hauptstadt Almaty residiert.

122 »Uzbekistan snizit akcizy na kazachstanskije konditerskie izdelija i mjaso k 2020 godu« [Usbekistan senkt bis 2020 die Steuern auf kasachische Konditoreiwaren und Fleisch], in: *Kazinform*, 11.3.2016, <www.kazinform.kz/ru/uzbekistan-snizit-akcizy-na-kazahstanskije-konditerskie-izdeliya-i-myaso-k-2020-godu_a2879913> (eingesehen am 10.12.2016).

123 »Kazachstan i Uzbekistan obsuzhdajut rasshirenie nomenklatury vzaimno postavljaemych tovarov« [Kasachstan und Usbekistan erörtern eine Erweiterung der Liste von Handelsgütern], in: *Kazakhstan Today*, 11.3.2016, <www.kt.kz/rus/politics/kazakhstan_i_uzbekistan_obsuzhdajut_rasshirenie_nomenklatury_vzaimno_postavljaemych_tovarov_1153618046.html> (eingesehen am 10.12.2016).

Auch bei den Investitionen lässt sich eine leichte Dynamik feststellen. Insgesamt gab es 2016 in Kasachstan über 600 registrierte Unternehmen mit Beteiligung usbekischer Partner; 431 dieser Firmen wurden im Zeitraum von 2010 bis 2016 gegründet. 2015 wurden zwischen Unternehmen der beiden Länder Verträge im Wert von 27 Millionen US-Dollar geschlossen.¹²⁴ Allerdings handelt es sich beim Großteil dieser Unternehmen um Kleinbetriebe; nur acht haben mehr als 150 Mitarbeiter. Die drei größten Betriebe sind in der Eisenbahnlogistik, im Baugewerbe und in der Metallverarbeitung tätig.¹²⁵ In Usbekistan wiederum existierten im Jahre 2016 206 Unternehmen, die auch mit kasachischem Kapital betrieben wurden.¹²⁶ Investitionen in Usbekistan bleiben aber ein Hochrisikogeschäft, wie ein kasachischer Investor es formulierte.¹²⁷ Des Weiteren hat sich die Zahl usbekischer Arbeitsmigranten in Kasachstan zwischen 2011 und 2015 von 404 468 auf 797 982 nahezu verdoppelt.¹²⁸

Bemerkenswert ist, dass Kasachstan und Usbekistan gemeinsam angekündigt haben, die Grenzen zu reformieren und künftig beim Grenzmanagement besser zu kooperieren.¹²⁹ Vor allem Kasachstan hat zudem weitreichende Reformen staatlicher Institutionen versprochen. Präsident Nasarbajew stellte im Mai 2015 das Programm »100 konkrete Schritte zur Umsetzung von fünf institutionellen Reformen« vor, mit dessen Hilfe gravierende Missstände im Staat beseitigt werden sollen. Schon in den ersten beiden der fünf Punkte wird die Stoßrichtung klar benannt. Dort geht es um die »Entwicklung eines professionellen Staatsapparates« sowie die »Stärkung der Rechtsstaatlichkeit«.

124 »Uzbekistan i Kazachstan podpisali kontrakty na \$27 mln.« [Usbekistan und Kasachstan haben Verträge im Wert von 27 Millionen US-Dollar unterschrieben], in: *UzDaily*, 25.9.2015, <www.uzdaily.uz/articles-id-26330.htm> (eingesehen am 9.8.2016).

125 Auszug aus Statistikamt der Republik Kasachstan, *Datenbank über Investitionen*, <www.stat.gov.kz/> (eingesehen am 9.8.2016).

126 »Kurs na aktivizaciju torgovo-ekonomičeskogo sotrudničestva« [Auf dem Weg zur Aktivierung handelsökonomischer Zusammenarbeit], in: *UzDaily*, 18.4.2016, <www.uzdaily.uz/articles-id-28362.htm> (eingesehen am 9.8.2016).

127 Askar Muminov, »Kto ne riskuet, tot ne idet v Uzbekistan« [Wer nichts riskiert, der geht nicht nach Usbekistan], in: *Kursiv*, 20.6.2013, <www.kursiv.kz/dopolnitelnye-razdely/vlast1/Kto-ne-riskuet-tot-ne-idet-v-Uzbekistan/> (eingesehen am 12.12.2016).

128 Statistikamt der Republik Kasachstan, *Datenbank* [wie Fn. 125].

129 »Uzbekistan i Kazachstan podpisali Dogovor o strategičeskom partnerstve« [wie Fn. 120].

Dies schließt Zollreformen ein, unter anderem die Einführung eines *Single-Window-Systems*. Auf diese Weise soll es importierenden und exportierenden Unternehmen ermöglicht werden, alle Verwaltungsangelegenheiten an einem Ort zu erledigen, damit sie nicht mit mehreren Behörden kommunizieren müssen. Allerdings versucht Kasachstan schon seit 1997 mit unterschiedlichen Ergebnissen, seinen Staatsapparat zu reformieren. Besonders wenig Erfolg hatte das Land bei der Bekämpfung seiner systemischen Korruption.

Auffällig ist der Zeitpunkt, zu dem das neue Programm veröffentlicht wurde. Er kann als Signal an China interpretiert werden, das seine erste »Belt and Road«-Strategie zwei Monate zuvor, im März 2015, verkündet hatte. Dass staatliche Reformen an vorderster Stelle des Programms genannt werden, dürfte ebenfalls Symbolcharakter besitzen.¹³⁰

Noch beschränken sich die Reformen an den Grenzen allerdings auf Ankündigungen. Das lässt erahnen, wie schwierig die Reformen werden können. Die internationalen Indizes, mit denen die Leistung der Logistik gemessen wird, deuten bislang nicht auf Besserung hin. Zwar steht Kasachstan im *Logistics Performance Index* inzwischen etwas vorteilhafter da, doch dies liegt nicht an Veränderungen beim Grenzmanagement, sondern anderen Faktoren. Kasachische Medien und lokale Experten zeichnen derzeit noch ein düsteres Bild von der Realität an den Staatsgrenzen. In einem staatsnahen Onlineportal wurde sie Ende 2016 als »korrupt und gesetzlos« beschrieben.¹³¹

Zwar liegen die Hauptursachen für den dargelegten Wandel in innenpolitischen und regionalen Dynamiken (siehe dazu das Kapitel »Die Seidenstraßeninitiative als Anreiz für Reformen in Zentralasien«). Dennoch scheint er eine Richtung zu nehmen, die auch der Seidenstraßeninitiative zugute kommt, nämlich hin zu mehr Kooperation und Grenzreformen. Die Erfahrung einer guten Zusammenarbeit in anderen Bereichen bildet erst die Voraussetzung für vertrauensvolle Kooperation im sensiblen Bereich der Grenzverwaltung. Allerdings deuten die bisherigen Entwicklungen auch auf Zusammenhänge zwischen Reformen oder

Reformankündigungen und der Neuen Seidenstraße hin. Ein Indiz dafür ist, dass Usbekistan bereits unter Präsident Karimov mehrmals Versuche unternahm, die schwierigen Beziehungen zu Kirgistan und Tadschikistan zu verbessern, allerdings noch ohne großen Erfolg. Unter Mirziyoyev scheinen sich diese Dynamiken zu beschleunigen. Vor allem die Beziehungen zu Kirgistan sind wichtig für den Bau der Eisenbahnverbindung nach China. Bei der Reform der Grenzverwaltung gibt es ebenfalls explizite Bezüge zu Chinas Initiative. Zum einen hat Usbekistan in der Grenzstadt Khorgos eine Insellösung geschaffen und ermöglicht damit schon heute den schnellen Gütertransport von China nach Europa. Das Modell lässt sich aber nicht beliebig übertragen. Zum anderen hat der kasachische Präsident Nasarbajew mit seiner 100-Schritte-Strategie »tiefgehende« Reformen auch an den Grenzen angekündigt.

Flexible Grenzen des Wandels

Die größte Herausforderung für Usbekistan liegt darin, seine Außenpolitik umzustellen und eine verlässliche Kooperationskultur zu entwickeln. Für Kasachstan und Usbekistan geht es darum, Verwaltungsreformen in den sensiblen Feldern Sicherheit (Grenzsicherung) und Finanzen (Zoll) einzuleiten. Da die Reformen kostspielig und langwierig sein werden, müssen die Staaten eine Abwägung treffen. Wie rasch Reformen implementiert werden können und wie punktuell oder umfassend sie ausfallen, hängt zum einen davon ab, wie stark das Interesse an Reformen in den Machtzentren der Staaten ist. Zum anderen unterliegen Reformen immer einem Modernisierungsdilemma, denn sie können die Regimestabilität gefährden und müssen gegen Widerstände erkämpft werden.

Die Interessen beider Staaten sind entscheidend dafür, mit welchem Nachdruck der jeweilige Zentralstaat den Wandel vorantreibt. Hier offenbaren sich deutliche Unterschiede. Während Kasachstan durch den schnellen Gütertransport Aussichten auf kurzfristige und langfristige ökonomische Vorteile hat, liegen Usbekistans Chancen eher in fernerer Zukunft. Das Land muss einen weitaus längeren Reformweg beschreiten. Auch fehlt noch der kirgisische Teil der Eisenbahnstrecke China-Kirgistan-Usbekistan, so dass bislang nur die Route von China über Kasachstan für den Gütertransport in Frage kommt. Beide Staaten sind auf gute Kooperation mit China angewiesen,

¹³⁰ Nursultan Nasarbajew, »Plan nacji – 100 šagov po realizacii pjati institucional'nych reform« [Nationaler Plan – 100 Schritte zur Umsetzung von fünf institutionellen Reformen], in: *Kazinform*, 20.5.2015, <www.inform.kz/ru/plan-nacii-100-shagov-po-realizacii-pyati-institucional-nyh-reform-n-nazarbaeva_a2777943> (eingesehen am 12.12.2016).

¹³¹ »Ėksperty: Na granicah Kazachstana carjat bezzakonie i korrupcija« [wie Fn. 97].

denn der große Nachbar spielt eine überragende ökonomische Rolle in Zentralasien, die keine andere externe Großmacht übernehmen könnte. Auch das beeinflusst die Interessen der zentralasiatischen Staaten.

Ein starkes Interesse des Zentralstaats an Reformen allein bedeutet aber nicht, dass diese auch gelingen. Grund dafür ist das bereits angedeutete Modernisierungsdilemma. Die Staaten wollen das autoritäre Herrschaftssystem sichern, also das Machtmonopol an der Spitze aufrechterhalten. Die Stabilität innerhalb dieses Systems beruht einerseits auf der patrimonialen Kontrolle über die substaatlichen Akteure, andererseits auf deren patrimonialen Eigenrechten, insbesondere dem Recht zur informellen Aneignung. Eine Modifikation dieses Systems durch Reformen ist doppelt gefährlich. Führt das Zentrum legal-rationale Verfahren ein, drohen diese auf das Zentrum zurückzuwirken oder missbraucht zu werden. Entzieht es substaatlichen Akteuren ihre patrimonialen Eigenrechte – im Fall der Grenzreformen wäre das vor allem die Bekämpfung der weit verbreiteten Korruption in staatlichen Agenturen –, muss es mit Widerstand rechnen. Entscheidend dabei ist, dass der Zentralstaat auf die Mitarbeit von Akteursgruppen angewiesen ist, denen er Rechte entziehen möchte. Längerfristig sind drei Auswege aus diesem Dilemma denkbar, die sich gegenseitig nicht ausschließen.

- ▶ Im Verlauf eines *Machtkampfs* gelingt es den Vorreitern einer konservativen Modernisierung, sich gegen Widerstände durchzusetzen.
- ▶ Es besteht *Konsens* einer breiten Mehrheit der politischen Elite, dass Reformen notwendig sind. Ein Grund für diese Übereinstimmung wäre beispielsweise eine innere oder äußere Zwangslage, die eine Reform legitimieren würde.
- ▶ Mit der graduellen Ablösung der alten, sowjetisch geprägten Elite könnte sich ein *Kulturwandel* durchsetzen, der neuen Ideen Auftrieb verleiht.

Ausblick und Empfehlungen

Der Silk Road Economic Belt (SREB) allein wird kein Motor für ökonomische Entwicklung in Zentralasien sein. Das wirtschaftliche Wohlergehen der Region wird vor allem davon abhängen, inwieweit es den Staaten gelingt, ihre bisherigen Wachstumsmodelle zu reformieren.

Mehrere Aspekte liefern Grund zu der Annahme, dass der SREB mehr ist als nur ein weiteres Investitionsprojekt. Es besteht die reale Chance, dass die Initiative eine positive Wirkung auf Kooperationsmuster und Reformen an den Grenzen in Zentralasien entfaltet. Mit dem SREB hat China nicht nur seinem Interesse an besserer Zusammenarbeit und einem modernisierten Grenzmanagement in Zentralasien Ausdruck verliehen, sondern auch eine Anreizstruktur für Reformen in den zentralasiatischen Staaten geschaffen.

Ob und inwiefern ein Wandel in beiden Bereichen zustande kommt, wird von den Interessen und der Reformfähigkeit der jeweiligen Staaten bestimmt. In Kasachstan und Usbekistan wirken diese Faktoren unterschiedlich stark. Schon jetzt aber ist klar, dass sich die Staaten dem Projekt nicht mehr gänzlich entziehen können. Beide haben sich zur Teilnahme am SREB bekannt und dafür günstige Kredite erhalten. Eine fundamentale Verschlechterung der Beziehungen mit China können sie sich nicht leisten. Für China wiederum ist es aus geostrategischen Gründen und der internationalen Reputation wegen wichtig, dass der schnelle Gütertransit über die eurasische Landbrücke verwirklicht wird.

Drei kurz- und mittelfristige Szenarien können vor diesem Hintergrund für den Silk Road Economic Belt skizziert werden.

(1) Die Staaten lassen sich auf *umfassende Reformen* ein, die Modernisierung der Grenzverwaltung gelingt, Usbekistan entwickelt eine verlässliche Kooperationskultur. All dies würde Transportkosten und -dauer für den Gütertransit nach Westeuropa senken. Zudem würden die Reformen den Lebens- und Arbeitsbedingungen in der lokalen Ökonomie, den Kleinunternehmen und den Bewohnern der Länder zugute kommen.

(2) *Reformen und notwendige Kooperation bleiben aus.* Damit würde der schnelle Gütertransit langfristig scheitern, weil sich der Transport nicht rechnet.

Jedoch scheint ausgeschlossen, dass Kasachstan und Usbekistan keinerlei Reformanstrengungen unternehmen. Allerdings könnten diese sich in beiden Ländern als schwierig erweisen, vor allem in Usbekistan.

(3) *China verfolgt vorrangig seine eigenen Interessen.* In diesem Szenario finden zwar Reformen statt, gelten aber ausschließlich für den schnellen Gütertransit im Rahmen des SREB. Alle anderen »Grenzgänger« kommen nicht in den Genuss einer verbesserten Grenzabwicklung, müssen lange Wartezeiten in Kauf nehmen und sind weiter genötigt, informelle Zahlungen zu leisten. Nach diesem Prinzip funktioniert die schon in Betrieb befindliche Schnellstrecke Trans-Eurasia-Express. Das auf formellen und informellen Absprachen beruhende Modell räumt den SREB-Zügen einen Sonderstatus ein und erlaubt eine rasche Umsetzung der chinesischen Initiative. Die Züge auf dieser Route werden in Rekordzeit abgewickelt, ohne dass sich das kasachische Grenzmanagement merklich verbessert hat.

Das dritte Szenario ist kurz- und mittelfristig am wahrscheinlichsten, aber aus mindestens zwei Gründen problematisch. Erstens erhöht es die Ungleichheit zwischen den großen Exportunternehmen auf der einen Seite und den kleinen, lokalen Unternehmen sowie den Bürgern auf der anderen. Zweitens mindert das Modell den Anreiz für weitere, umfassende Reformen erheblich.

Implikationen für deutsche und europäische Politik

Seit Jahren sind Deutschland und die EU bestrebt, in Zentralasien zwischenstaatliche Kooperation, Rechtsstaatlichkeit und Reformen der Grenzverwaltung einschließlich eines koordinierten Grenzmanagements (CBM) zu fördern. Europa besaß aber zu wenig Einfluss und konnte kaum Reformdruck auf die Staaten erzeugen. Nun ist China als neuer Akteur in Zentralasien mit ähnlichen Zielen, aber mehr Einfluss aufgetreten. Es hat stärkeren Reformdruck aufgebaut und in Form des SREB Anreize für Reformen gesetzt.

Die EU könnte versuchen, mit China, den zentralasiatischen Staaten und den beteiligten Experten-

organisationen einen intensiveren Dialog darüber zu führen, inwiefern sich Ziele gemeinsam verfolgen ließen. Damit könnte die EU ihren außenpolitischen Zielen in der Region Nachdruck verleihen sowie ihre Kompetenz aus bisherigen Erfahrungen zur Verfügung stellen, beispielsweise aus dem BOMCA-Programm. Gleichzeitig könnte sie eine substantielle Kooperation mit China und den zentralasiatischen Staaten eingehen. Lassen sich auf diese Weise Zusammenarbeit und Rechtsstaatlichkeit an den Grenzen ausbauen, wäre das eine wichtige Wegmarke für weitere Reformen in Zentralasien.

Denkbar wäre auch, dass die EU sich als Korrektiv zu einer möglichen Politik Pekings zu positionieren versucht, die allzu kurzfristig auf den eigenen Vorteil bedacht ist. Nachhaltige Grenzreformen, von denen alle »Grenznutzer« profitieren, liegen sowohl im Interesse der EU als auch eines stabilen Zentralasiens. China und die zentralasiatischen Staaten könnten hingegen geneigt sein, vor den schwierigen Reformen zurückzuschrecken und stattdessen auf Sonderregeln für die SREB-Züge zu beharren. Beim Seidenstraßenforum in Peking im Mai 2017 hat China einige konkrete Vorschläge der EU für das Abschlusskommuniqué zurückgewiesen. Das hinterließ bei den Europäern den Eindruck, eine ernsthafte Kooperation sei generell nicht erwünscht.¹³²

Umfassende Grenzreformen, die für alle gelten, wären allerdings sehr wohl in Chinas Interesse. Dazu gehört vor allem, dass sich das Modell der einseitigen Bevorzugung von SREB-Zügen nicht durchsetzt. Internationale Transportkorridore funktionieren nur dann, wenn sie wirklich multimodal sind, also zum Beispiel einen reibungslosen Transit von LKWs ermöglichen. Zudem ist China ohnehin bemüht, sein Image bei der Bevölkerung in Zentralasien zu verbessern. Fragwürdige Praktiken bei der Grenzabfertigung, die allein China zugute kommen, wären daher kontraproduktiv.

Konkret sollten Deutschland und die EU auf zwei Ebenen ansetzen. Erstens ist es sinnvoll, dem Thema auch auf politischer Ebene mehr Gehör zu verschaffen. Bislang beschränkt sich der Dialog über Grenzreformen auf die Expertenebene und die sogenannte technische Zusammenarbeit. Expertenwissen und Kompetenz sind zwar wichtig, doch darf nicht verkannt werden,

dass es sich um heikle Reformen handelt, die innerhalb der Staaten nicht nur Befürworter, sondern auch zahlreiche Gegner haben. Die gemeinsame politische Aufmerksamkeit Chinas und der EU kann sowohl das Interesse des Zentralstaats an Reformen stärken als auch die Position der Reformgegner schwächen.

Eine ideale Arena, um Öffentlichkeit zu schaffen, könnte die EU-China Connectivity Platform sein. Sie wurde im Frühjahr 2016 durch ein Memorandum zwischen der Europäischen Kommission und China ins Leben gerufen. Übergeordnetes Ziel ist es, Synergien zwischen Konnektivitäts-Initiativen der EU und China zu schaffen. Zudem sieht Punkt 3 des Memorandums vor, gemeinsam ungehinderte Verkehrsübergänge zu fördern und den Handel zu erleichtern, um die Handelskosten auf den Korridoren zwischen China und Europa zu senken. Wenn Brüssel, Peking und die Regierungen der zentralasiatischen Staaten zusammen das Thema Grenzreformen bearbeiten, würden sie damit auch das Gründungsmanifest der Plattform inhaltlich weiterentwickeln. Darüber hinaus würde eine chinesisch-europäische Partnerschaft die Plattform aufwerten: Jenseits von Fragen harter Infrastruktur, welche die Agenda der Plattform dominieren, fänden dann auch Belange »weicher« Konnektivität einen Raum.

Deutschland und gleichgesinnte Mitgliedstaaten müssten jedoch zunächst die restlichen Länder der EU überzeugen, das Thema in die Agenda aufzunehmen. Ein gewichtiges Argument für diesen Schritt lautet, dass professionelles Grenzmanagement, aber auch Stabilität in Zentralasien notwendige Voraussetzungen für den langfristigen Erfolg der SREB-Initiative bilden. Zudem ist es ratsam, dass die EU sich aus eigenem Antrieb bei diesem Thema engagiert, weil europäische Transportunternehmen zu den großen Nutznießern der SREB-Initiative gehören. Bisher leisten die Transportfirmen unbeabsichtigt einer Privilegierung der SREB-Züge an den Grenzübergängen Vorschub.

Weiterhin könnte gerade Deutschland sich in der EU-Außenpolitik für mehr Kooperation und Reformen beim Grenzmanagement zwischen Usbekistan und Kasachstan einsetzen, und zwar durch technische Zusammenarbeit, aber auch mit Hilfe eines Dialogs auf höherer politischer Ebene. Dafür müssten die Regierungen der betreffenden zentralasiatischen Staaten allerdings starkes Interesse an diesem Format der Kooperation zeigen. Prinzipiell sind Kasachstan und Usbekistan in der Tat an einer – auch sichtbaren – Präsenz der EU und vor allem Deutschlands interessiert. Deshalb wäre für sie ein direkter nationaler

¹³² Stephan Scheuer, »Seidenstraßen-Forum: Mitsprache unerwünscht«, in: *Handelsblatt*, 15.5.2017; Angela Stanzel, »China's Belt and Road – New Name, Same Doubts?«, *European Council on Foreign Relations*, 19.5.2017, <www.ecfr.eu/article/commentary_chinas_belt_and_road_new_name_same_doubts> (eingesehen am 20.5.2017)

Ansprechpartner innerhalb der EU von Vorteil. Eine Zusammenarbeit bei Reformen an Grenzübergängen zwischen Kasachstan und Usbekistan würde sich aus mehreren Gründen anbieten. Solange die Route zwischen China, Kirgistan und Usbekistan nicht fertiggestellt ist, bleibt die Strecke via Kasachstan eine wichtige Verbindung in den Süden. Mit einem Engagement in Form eines koordinierten Grenzmanagements könnten Europa und Deutschland Usbekistans Reformversprechen aufgreifen und in ein konkretes Projekt überführen, das allen Beteiligten nützt. Hier käme es in erster Linie darauf an, politische Aufmerksamkeit zu wecken und einen politischen Dialog zwischen den Partnern in Gang zu setzen. Darüber hinaus können Deutschland und die EU eigene Erfahrungen, etwa aus BOMCA und der Rechtsstaatsinitiative, fruchtbar machen. Dazu zählen technische Kompetenzen ebenso wie die Sensibilität für den lokalen Kontext und für die Schwierigkeit von Reformen.

Abkürzungsverzeichnis

ADB	Asian Development Bank
BIP	Bruttoinlandsprodukt
BOMCA	Border Management Programme in Central Asia (Programm der Europäischen Union für das Grenzmanagement in Zentralasien)
CADAP	Central Asia Drug Action Programme
CAREC	Central Asia Regional Economic Cooperation Program (Programm für regionale wirtschaftliche Zusammenarbeit in Zentralasien)
CBM	Coordinated Border Management (Koordiniertes Grenzmanagement)
CIM/SMGS	Einheitlicher Frachtbrief der östlichen und westlichen Eisenbahnorganisationen
CNPC	China National Petroleum Corporation
EBRD	European Bank for Reconstruction and Development
ITC	Inland Transport Committee (UNECE)
IWF	Internationaler Währungsfonds
KNB	Komitee für nationale Sicherheit der Republik Kasachstan
NDRC	National Development and Reform Commission (Nationale Entwicklungs- und Reformkommission, China)
OBOR	One Belt, One Road (ehemals offizielle Bezeichnung für die »Belt and Road«-Initiative/Initiative Neue Seidenstraße)
OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development
OVKS	Organisation des Vertrags über kollektive Sicherheit
SCO	Shanghai Organization for Cooperation (Shanghai Organisation für Zusammenarbeit)

SREB	Silk Road Economic Belt (Wirtschaftsgürtel Seidenstraße, Bezeichnung für die eurasische Teilkomponente der »Belt and Road«-Initiative)
TFA	Trade Facilitation Agreement (WTO)
TIR	Transports Internationaux Routiers (Vertrag über internationalen Straßengütertransport)
TRACECA	Transport Corridor Europe-Caucasus-Asia
UNECE	United Nations Economic Commission for Europe (Wirtschaftskommission der Vereinten Nationen für Europa)
UN ESCAP	United Nations Economic and Social Commission for Asia and the Pacific (Wirtschafts- und Sozialkommission der Vereinten Nationen für den asiatischen und pazifischen Raum)
USD	US-Dollar
VN	Vereinte Nationen
WTO	World Trade Organization

Lektüreempfehlungen

Sebastian Schiek

Zentralasien und die Eurasische Wirtschaftsunion: Zustimmung trotz Krise. Warum die Bevölkerung noch hinter dem Integrationsprojekt steht
SWP-Aktuell 31/2016, April 2016

Nadine Godehardt

No End of History. A Chinese Alternative Concept of International Order?
SWP Research Paper 2/2016, Januar 2016

Hanns Günther Hilpert/Gudrun Wacker

Geoökonomie trifft Geopolitik. Chinas neue außenwirtschaftliche und außenpolitische Initiativen
SWP-Aktuell 52/2015, Mai 2015

Nadine Godehardt

Chinas »neue« Seidenstraßeninitiative. Regionale Nachbarschaft als Kern der chinesischen Außenpolitik unter Xi Jinping
SWP-Studie 9/2014, Juni 2014