

Türkei

Funda Tekin

Lange standen die EU-Türkei-Beziehungen nicht mehr so im Fokus der Europapolitik wie in den vergangenen zwölf Monaten. Auf dem EU-Türkei-Gipfel am 29. November 2015 wurde im Lichte der massenhaften Flüchtlingszuwanderung in die Europäische Union übereinstimmend beschlossen, dass der Beitrittsprozess mit dem strategischen Partner Türkei mit neuer Energie weitergeführt werden müsse.¹ Gleichzeitig hatte die Europäische Kommission der Türkei aber hinsichtlich des sogenannten politischen Kopenhagener Kriteriums ein schlechtes Zeugnis ausgestellt.² Bereits kurze Zeit später wurden die Beziehungen zwischen der Türkei und der Europäischen Union vom stagnierenden Prozess der Visaliberalisierung, angespannten bilateralen Beziehungen einzelner EU-Mitgliedstaaten mit der Türkei und nicht zuletzt vom gescheiterten Putschversuch in der Türkei am 15. Juli 2016 überschattet.

Die Türkei sah sich im Berichtszeitraum mit einer Vielzahl von außen- und innenpolitischen Konflikten konfrontiert. Der Abschuss eines russischen Kampffjets an der türkisch-syrischen Grenze im November 2015 führte nicht nur zu einem Abbruch türkisch-russischer Beziehungen Ende 2015, sondern barg auch das Risiko der Eskalation der Krisensituation in der Region mit Auswirkungen für die NATO und die globalen Beziehungen. Eine erschreckende Serie von Terroranschlägen in Ankara, Istanbul und dem Osten des Landes hat die Türkei darüber hinaus seit Anfang 2016 erschüttert. Die Auswirkungen dieser gestiegenen Terrorismusgefahr auf den Tourismus und die russischen Wirtschaftsembargos haben auch die türkische Wirtschaft empfindlich getroffen. Der gescheiterte Putschversuch und die nachfolgenden Entlassungs- und Verhaftungswellen im türkischen Verwaltungs- und Staatsapparat haben das Land weiter politisch und auch wirtschaftlich destabilisiert. Die EU-Türkei-Beziehungen haben somit keinesfalls an Komplexität, Ambiguität oder Kontroversität eingebüßt.

EU-Türkei-Beziehungen im Lichte der Migrations- und Asylpolitik

In den letzten zwölf Monaten haben 1,4 Mio. Menschen Asyl in der Europäischen Union beantragt.³ Im Spätsommer und Herbst 2015 setzten diese Migrationsbewegungen den Schengenraum massiv unter Druck. Das sogenannte Dublin-System, bei dem Asylsuchende ihren Antrag in dem Land einreichen müssen, in dem ihr Eintritt in die Europäische

-
- 1 Treffen der Staats- und Regierungschefs der EU mit der Türkei: Erklärung EU-Türkei, Pressemitteilung 870/15, 29. November 2015, abrufbar unter: <http://www.consilium.europa.eu/de/press/press-releases/2015/11/29-eu-turkey-meeting-statement/> (letzter Zugriff: 1.11.2016).
 - 2 European Commission: Turkey 2015 Report. Commission Staff Working Document accompanying the document Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the Economic and Social Affairs Committee and the Committee of the Regions. EU Enlargement Strategy, 10 November 2015, SWD(2015) 216 final.
 - 3 Siehe Zahlen aus dem Asylum quarterly report: First time asylum applicants, Q2 2015-Q2 2016, Eurostat, Statistics explained, abrufbar unter: http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/File:First_time_asylum_applicants_Q2_2015_%E2%80%93_Q2_2016.png (letzter Zugriff: 1.11.2016).

Union zuerst registriert worden ist, kollabierte. Dies führte dazu, dass die Zahl der Asylsuchenden insbesondere in Deutschland exponentiell anstieg, wo circa 720.000 Asylsuchende zwischen September 2015 und September 2016 registriert wurden.⁴ Gleichzeitig ist in der Europäischen Union ein Zuwachs europaskeptischer sowie rechtspopulistischer Stimmungen und Parteien zu beobachten. Diese Angst vor Überfremdung und die durch die Terroranschläge in Paris im November 2015 oder Nizza im Juli 2016 noch gestiegene Sorge um die innere Sicherheit, auch durch Migration, verstärkte den Souveränitätsreflex der EU-Mitgliedstaaten. Obwohl immer wieder eingefordert, waren innereuropäische Lösungen für die europäische Asyl- und Migrationspolitik zum Beispiel durch temporäre Umverteilungsquoten von Asylsuchenden nur schwierig zu finden und gleichzeitig höchst umstritten. Die Türkei als zentrales Transitland repräsentierte im Sinne der Externalisierung der Asyl- und Migrationspolitik daher einen „wichtigen Baustein in der Bewältigung der Flüchtlingskrise“.⁵ Der im Oktober 2015 ausgehandelte und am 29. November 2015 auf dem EU-Türkei-Gipfel beschlossene EU-Türkei-Aktionsplan diente dem Zweck, „die Türkei bei den immensen Folgen der Flüchtlingskrise besser zu unterstützen, die humanitäre Lage für die dortigen Flüchtlinge zu verbessern und gleichzeitig die Zahl der nach Europa einreisenden Flüchtlinge deutlich zu reduzieren“.⁶ Dieser Aktionsplan wurde im Rahmen eines sogenannten 11-Punkte-Plans durch weitere Maßnahmen zur Intensivierung und Verbesserung der EU-Türkei-Beziehungen im institutionellen Austausch und in vereinzelt wichtigen Politikfeldern, zur Wiederbelebung der Beitrittsverhandlungen mit der Europäischen Union sowie zur Einrichtung einer Fazilität für Flüchtlinge in der Türkei von 3 Mrd. Euro flankiert. Am 18. März 2016 ergänzte die „EU-Türkei-Erklärung“ mit dem Ziel, die irreguläre Migration und damit das illegale Geschäft der Schleuser zu unterbinden, den Aktionsplan. Ein Kernelement ist der sogenannte ‚1:1‘-Mechanismus, nach dem alle irregulär auf den griechischen Inseln eintreffenden Migranten in die Türkei rückgeführt und für jeden rückgeführten Syrer ein Syrer aus der Türkei in die Europäische Union umgesiedelt werden soll. Darüber hinaus verpflichten sich die Türkei, ihre Seegrenzen verstärkt zu kontrollieren, und die Europäische Union, die Fazilität für Flüchtlinge in der Türkei um weitere 3 Mrd. Euro zu erhöhen.⁷

Eine Bewertung dieser Abkommen im Lichte der EU-Türkei-Beziehungen muss verschiedene Aspekte berücksichtigen. Hinsichtlich des Hauptziels der EU-Staats- und Regierungschefs, die irreguläre Migration in die Europäische Union einzudämmen, zeigt die EU-Türkei-Erklärung seine Wirkung. Allerdings gibt es neben den recht positiven Evaluationen seitens der Europäischen Kommission⁸ auch skeptischere Analysen, die

4 Siehe Zahlen bei Statista: Anzahl der Asylanträge (Erstanträge) in Deutschland von September 2015 bis September 2016, abrufbar unter: <https://de.statista.com/statistik/daten/studie/151124/umfrage/asylantraege-in-deutschland/> (letzter Zugriff: 1.11.2016).

5 Bundesregierung: Ergebnisse des EU-Türkei-Gipfels in Brüssel. Aktionsplan mit der Türkei beschlossen, Pressemitteilung, Berlin, 30. November 2015, abrufbar unter: <https://www.bundesregierung.de/Content/DE/Infodienst/2015/11/2015-11-30-eu-tuerkei-gipfel/2015-11-30-tuerkei.html> (letzter Zugriff: 1.11.2016).

6 Bundesregierung: Ergebnisse des EU-Türkei-Gipfels, 2015.

7 Für weitere Details siehe Peter-Christian Müller-Graff/René Repasi: Asyl-, Einwanderungs- und Visapolitik in diesem Buch.

8 Siehe unter anderem Europäische Kommission: Anhang zu der Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat zum aktuellen Stand der Umsetzung der Prioritäten im Rahmen der Europäischen Migrationsagenda. Gemeinsamer Aktionsplan EU-Türkei: Bericht über die Durchführung, COM(2016) 85 final; Europäische Kommission: Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Europäischen Rat und den Rat. Dritter Bericht über die Fortschritte bei der Umsetzung der Erklärung EU-Türkei, COM(2016) 634 final.

sowohl die Missstände bei der Registrierung der Flüchtlinge auf den griechischen Inseln trotz Unterstützung des Europäischen Unterstützungsbüros für Asylfragen als auch die (mensen-)rechtliche Frage der Rückführung in die Türkei an sich kritisch bewerten.⁹ Die Türkei ihrerseits hat mit mehr als 3,1 Mio. Menschen die größte Zahl an Flüchtlingen weltweit aufgenommen. Dies stellt das Land vor nicht zu unterschätzende politische, gesellschaftliche und finanzielle Herausforderungen, was lange Zeit von europäischer Seite aus unterschätzt wurde.¹⁰ Darüber hinaus ist die Umsetzung des Versprechens, weitere Kapitel in den Beitrittsverhandlungen mit der Europäischen Union noch vor Ende 2015 zu eröffnen, und der Visaliberalisierung – beides Kerninteressen der Türkei – im Verlauf des Jahres 2016 ins Stocken geraten. In den Beitrittsverhandlungen sind die wichtigen Kapitel 23 und 24 zu Fragen im Bereich von Justiz, Freiheit und Sicherheit aufgrund von Vetos einzelner EU Mitgliedstaaten – insbesondere Zyperns – blockiert. Bedingung für die Visaliberalisierung mit der Türkei ist die Umsetzung einer bereits im Jahr 2013 beschlossenen Visa Roadmap mit einem detaillierten Katalog von 72 Kriterien. Diese beinhalten unter anderem die Forderung nach Änderung des Anti-Terrorgesetzes in der Türkei. Aufgrund des im Jahr 2015 wieder aufgelebten Konflikts mit der Kurdischen Arbeiterpartei (PKK), der Bedrohung durch den Islamischen Staat (IS) und des gescheiterten Putschversuchs in der Türkei, der der Bewegung von Fetullah Gülen zugeschrieben wird, ist eine solche Änderung aus türkischer Sicht nicht möglich – denn alle drei Gruppierungen gelten dort als Terrororganisationen. Daher hat das Europäische Parlament die Frage der Visaliberalisierung mit der Türkei im Sommer 2016 erst einmal auf Eis gelegt. Dies veranlasste die türkische Regierung wiederholt mit der Aufkündigung der EU-Türkei-Erklärung zu drohen, falls die Visaliberalisierung nicht realisiert werden sollte.¹¹

Letzteres verdeutlicht eine allgemeine Folge der durch die Migration in 2015 auf dem europäischen Kontinent ausgelösten Krise für die EU-Türkei-Beziehungen. Das Machtverhältnis hat sich Ende 2015 insofern verschoben, als das nicht mehr der Beitrittskandidat Türkei allein als Bittsteller auftritt, sondern die Europäische Union ebenfalls auf die Türkei angewiesen ist. In diesem Zusammenhang sehen sich die europäischen Staats- und Regierungschefs in dem Dilemma, dass die Interessen in der Migrations- und Asylpolitik dem Prinzip der Europäischen Union als Normen-Exporteur konträr laufen.

Außen- und Sicherheitspolitik

Im Jahr 2016 durchlief die türkische Außenpolitik einen grundlegenden Wandel. Jahrelang war diese durch Ahmet Davutoğlus Doktrin der strategischen Tiefe geprägt, die umgangssprachlich auch als ‚keine Probleme mit den Nachbarstaaten‘-Strategie bekannt war. Diese Strategie stand jedoch in einem starken Kontrast zur Realität in der Region, in der kein Nachbarstaat ohne Probleme¹² auszumachen ist. Binali Yıldırım, der Davutoğlu im Mai 2016 als Vorsitzender der AK-Partei und somit ebenfalls im Amt des Ministerpräsidenten der Türkei folgte, verlor daher nur wenig Zeit, einen Wandel zu erklären. In einer seiner

9 Vgl. zum Beispiel European Stability Initiative: Pangloss in Brussels. How (not) to implement the Agean Agreement, 7 October 2016.

10 Vgl. Günter Seufert: Die Türkei als Partner der EU in der Flüchtlingskrise. Ankaras Probleme und Interessen, SWP Aktuell 98, Stiftung Wissenschaft und Politik, Berlin, Dezember 2015.

11 Vgl. zum Beispiel FAZ.net: Der türkische Trumpf, 1.8.2016.

12 Sara Stefanini: Turks seek ‚more friends, fewer enemies‘. Ankara’s foreign policy of ‚zero problems with neighbours‘ produced ‚zero neighbours without problems‘, in: Politico.eu, abrufbar unter: <http://www.politico.eu/article/turks-look-for-more-friends-fewer-enemies-turkey-relations-russia-israel/> (letzter Zugriff: 1.11.2016).

ersten offiziellen Reden betonte er, dass sich die türkische Regierung sehr wohl der Probleme in der Region bewusst sei; die einzige Antwort könne nur sein, die Anzahl der Freunde zu erhöhen und die der Feinde zu reduzieren.¹³ Zwei Fälle verdeutlichen die sofortige Umsetzung dieses Strategiewandels sowie die zugrundeliegenden Motive. Die Türkei hat nach sechs Jahren die diplomatischen Beziehungen zu Israel wieder aufgenommen und beide Länder unterzeichneten ein Versöhnungsabkommen im Juni 2016. Die Türkei strebte auch eine Wiederannäherung an Russland an. Der russische Präsident Putin hatte infolge des Abschusses eines russischen Kampffjets durch die Türkei Ende November 2015 unter anderem mit einem Wirtschaftsembargo auf türkische Lebensmittelexporte sowie mit einer Einstellung von Charterflügen aus Russland in die Türkei reagiert. Neben diesen wirtschaftlichen Konsequenzen sah sich die Türkei auch mit einer Isolation in ihrer Syrienpolitik und in der Region konfrontiert, weil Russland unter anderem kurdische Parteien in Syrien im Kampf gegen den IS unterstützte. Darüber hinaus verschlechterten sich aufgrund der türkischen Forderung zur Auslieferung Gülens, der seit den 1990ern in den USA Exil gefunden hat, auch die US-amerikanisch-türkischen Beziehungen. Nachdem Präsident Recep Tayyip Erdoğan dem russischen Präsidenten eine umfassende Aufklärung des Abschusses des Kampffjets zugesichert hatte, wurde die russisch-türkische Annäherung offiziell mit einem Staatsbesuch Putins in der Türkei im August 2016 besiegelt. Dies war auch deshalb möglich, weil die türkische Regierung ihre grundlegende Opposition zur Assad-Regierung in Syrien aufgeweicht hat. Allerdings ist hierfür nicht nur Russlands offene Unterstützung Assads, sondern vielmehr die Ausweitung der durch die syrischen Kurden kontrollierten Gebiete an der türkisch-syrischen Grenze ausschlaggebend. Die Türkei sieht in der syrischen Partei der Demokratischen Union (PYD) und der kurdischen Volksverteidigungseinheit (YPG) direkte Ableger der PKK und somit ein Kurdengebiet an ihrer Grenze auch als Bedrohung für die externe und interne Sicherheit.¹⁴ Im August startete die Türkei die Militäroffensive „Schutzschild Euphrat“, die sowohl die Bekämpfung des IS als auch der YPG zum Ziel hat. Die Kurdenpolitik der Türkei ist somit ein nicht zu unterschätzender Faktor in der Beurteilung der strategischen Rolle des Landes im Krisen- und Konfliktmanagement in der Region.

Innenpolitische Turbulenzen

Bei der zweiten Wahl zur Großen Türkischen Nationalversammlung im Jahr 2015 hat die AK-Partei am 1. November mit 49,5 Prozent die absolute Mehrheit der Parlamentssitze (zurück)gewonnen. Die Republikanische Volkspartei (CHP) wurde mit 25,3 Prozent zweitstärkste Partei. Die Partei der nationalistischen Bewegung (MHP) und die pro-kurdische linke Demokratische Partei der Völker (HDP) schafften mit 11,9 Prozent und 10,8 Prozent gerade noch den Einzug ins Parlament.

13 Hürriyet Daily News: New PM signals shift in foreign policy: more friends than enemies, 24.5.2016, abrufbar unter: <http://www.hurriyetdailynews.com/new-pm-signals-shift-in-foreign-policy-more-friends-than-enemies.aspx?pageID=238&nlID=99616&NewsCatID=338> (letzter Zugriff: 1.11.2016).

14 Vgl. hierzu auch Tannas Michel/Günter Seufert: Turkey's failed pursuit of hegemony in the Middle East: Three periods of Turkey's 'independent' foreign policy, in: Margret Johannsen et al. (Hrsg.): Peace Report 2016, S. 73-88.

Somit hatte diese Wahl die seit Jahren dominierende Vormachtstellung der AK-Partei wieder hergestellt. Die verfassungsgebende Mehrheit erreichte sie jedoch nicht und somit musste Präsident Erdoğan Pläne für eine Verfassungsänderung zur offiziellen Einführung eines Präsidialsystems weiter aufschieben. Dennoch war de facto ein autoritärer Regierungsstil zu beobachten. Vor allem der politische Druck auf die Justiz sowie substanzielle Defizite in Menschenrechtsfragen und Pressefreiheit sind zu kritisieren.¹⁵

In der Nacht vom 15. auf den 16. Juli 2016 wurde das Land in seinen Grundfesten erschüttert, als eine Gruppierung des türkischen Militärs einen Putschversuch unternahm. Dieser scheiterte am aktiven Widerstand der durch Präsident Erdoğan aufgerufenen Bevölkerung und Polizei. Dieser gescheiterte Staatsstreich hat zu einem zeitweiligen Schulterchluss der AK-Partei mit den oppositionellen Parteien geführt, wovon die HDP jedoch aktiv ausgeschlossen worden ist. Somit sind aktuell in der Türkei oppositionelle politische Kräfte neutralisiert. Seine gravierendsten Konsequenzen sind jedoch die Massenentlassungen und -verhaftungen, die seit dem Sommer, zum Teil legitimiert durch den ausgerufenen Ausnahmezustand, vorgenommen worden sind. Mittlerweile gibt es in der Türkei nur noch wenige Zweifel daran, dass die Bewegung von Fetullah Gülen Drahtzieher des Putschversuchs war. Aus diesem Grund wurden mehr als 1.000 Schulen und 15 Universitäten, die Gülen zugeordnet werden, geschlossen. Insgesamt wurden circa 100.000 Staatsdiener entlassen und 5.000 Wissenschaftler aus den Universitätsdienst entfernt. Tausende Pässe wurden konfisziert und Wissenschaftler benötigen eine explizite Erlaubnis, um (Dienst-)Reisen ins Ausland unternemen zu können. Darüber hinaus wurden 35.000 Personen inhaftiert.¹⁶ Somit sind die Konsequenzen des Putschversuchs die Aushöhlung sowohl des Staatsapparats als auch der Rechtsstaatlichkeit.

Diese politischen Instabilitäten belasteten sowohl die türkische Wirtschaft, denn Ratingagenturen stuften die Bonität des Landes empfindlich herab,¹⁷ als auch die EU-Türkei-Beziehungen. Zum einen wurden die Einschränkungen der Rechtsstaatlichkeit und vor allem die Diskussion um die Wiedereinführung der Todesstrafe in der Türkei in den Wochen direkt nach dem Putschversuch in der Europäischen Union sehr kritisch betrachtet. Letztere wurde als eine rote Linie für das Fortbestehen der Beitrittsperspektive der Türkei definiert.¹⁸ Zum anderen haben türkische Politiker wie Vertreter der Zivilgesellschaft die Europäische Union und ihre Mitgliedstaaten scharf für das Versäumnis kritisiert, der Türkei nach dem Putschversuch öffentlich Solidarität auszusprechen. Eine solche Bekundung hätte nicht nur den Ernst der Lage anerkannt, sondern auch der europäischen Kritik an Erdogans Umgang mit der Krise Glaubwürdigkeit gegeben.¹⁹

15 Europäische Kommission: Turkey 2015 Report, 2015, S. 3-7.

16 Die Zahlen der Entlassungen und Inhaftierungen in der Türkei steigen zur Zeit fast täglich an. Für die hier genannten Zahlen siehe Tagesschau.de: Folgen des Putschversuchs in der Türkei. Erneut mehr als 10.000 Beamte entlassen, 30. Oktober 2016.

17 FAZ.net: Moody's senkt Rating für Türkei auf Ramschniveau, 24.9.2016.

18 Zeit Online: Todesstrafe würde Ende der Beitrittsverhandlungen bedeuten, 18.7.2016.

19 Vgl. zum Beispiel Sinan Ülgen: Sultandämmerung. Erdogan nach dem Militäraufstand, in: Spiegel Online, 8.8.2016.

Ausblick

Sowohl die Türkei als auch die Europäische Union sind aktuell mit Herausforderungen konfrontiert, die wegweisend für die Zukunft der Beziehung zueinander sein können. Die Türkei ist noch von den Folgen des gescheiterten Putschs geprägt. Die Regierung hat bis zum Ende 2016 den Ausnahmezustand ausgerufen. Auch wenn es zu diesem Zeitpunkt schwierig ist, genau abzusehen, welche Form die aktuellen Entwicklungen annehmen werden, so ist es doch sicher, zu behaupten, dass diese das Land nicht näher an die Erfüllung des politischen Kopenhagener Kriteriums heranbringen. Die Europäische Union ist ihrerseits starken europaskeptischen Kräften in ihren Mitgliedstaaten ausgesetzt. Dies macht dringend notwendige Reformen wie zum Beispiel in der Asyl- und Migrationspolitik fast unmöglich. Darüber hinaus tritt im nächsten Jahr der Fall ein, mit dem keiner ernsthaft gerechnet hatte: Die Europäische Union wird den Austritt eines Mitgliedstaates, dem Vereinigten Königreich, verhandeln müssen. Diese Herausforderungen für die Europäische Union können in Bezug auf die EU-Türkei-Beziehungen zwar auch positiv interpretiert werden – so könnte der sogenannte Brexit je nach seiner Ausgestaltung einen Präzedenzfall für eine Form der assoziierten Mitgliedschaft auch für die Türkei dienen²⁰ und die Migrationspolitik könnte dem Konzept der ‚Privilegierten Partnerschaft‘ die nötige Substanz geben²¹ – allerdings sind wohl eher schwierige Zeiten in den EU-Türkei-Beziehungen zu erwarten.

Weiterführende Literatur

Laura A. Batalla: *The Refugee Card in EU-Turkey Relations: A Necessary but Uncertain Deal*, Working Paper 14, September 2016.

Can Büyükbay/Wulf Reiners: *Germany's Turkey policy in troubling times: A necessary partner for Europe in an unstable region?*, in: Niklas Helwig (Hrsg.): *Europe's New Political Engine. Germany's role in the EU's foreign and security policy*, FIIA Report 44, Finnish Institute for International Affairs, 2016, S. 193-208.

20 Vgl. unter anderem Sinan Ülgen: *How "Brexit" could end the EU-Turkey Deadlock*, Carnegie Europe, 6 July 2015, abrufbar unter: <http://europesworld.org/2015/07/06/brexit-end-eu-turkey-deadlock/#.VvuvSeKLSUk> (letzter Zugriff: 1.11.2016).

21 Vgl. Ebru Turhan: *Die Flüchtlingskrise als Wegbereiter für eine neue institutionelle Architektur der Türkei-EU-Beziehungen?* (Arbeitstitel), in: *integration* 1/2017, im Erscheinen.