

Türkei

Funda Tekin

Ein weiteres schwieriges Jahr liegt hinter der Türkei und den EU-Türkei-Beziehungen. Letztere haben in 2017 einen fast noch nie dagewesenen Tiefpunkt erreicht. Drei Entwicklungen können für das vergangene Jahr nachgezeichnet werden, um abschließend den Stand der EU-Türkei-Beziehungen sowie die Notwendigkeit einer Neuausrichtung der europäischen Türkeipolitik zu erörtern: tiefgreifende Änderungen im politischen System der Türkei, bilaterale Beziehungen der Türkei mit einzelnen Mitgliedstaaten der Europäischen Union sowie außen- und sicherheitspolitische Faktoren. Dabei sollen die Fragen, inwiefern diese Entwicklungen zur Abwärtsspirale in den Beziehungen beigetragen haben und welche Auswege es geben könnte, rahmengebend für die Darstellung sein.

Das politische System in der Türkei

In der Nacht vom 15. auf den 16. Juli 2016 versuchten Teile des türkischen Militärs erfolglos gegen den Staatspräsidenten, Recep Tayyip Erdoğan, und seine Regierung zu putschen – mit weitreichenden und destabilisierenden Folgen für das politische System der Türkei: Seitdem gilt in der Türkei der Ausnahmezustand, der es dem Staatspräsidenten ermöglicht, per Dekret zu regieren; knapp 140.000 Staatsbedienstete haben ihren Job verloren oder wurden suspendiert, etwa 150.000 Menschen wurden festgenommen oder überprüft, weil sie in Verbindung mit der Bewegung Fethullah Gülens oder der verbotenen kurdischen Arbeiterpartei PKK gebracht worden waren; 231 Journalisten sind in der Türkei inhaftiert.¹ Vor diesem Hintergrund verlor die Türkei im Jahr 2016 weitere Plätze in den diversen globalen Rankings zur Bewertung der Rechtsstaatlichkeit.²

Das zweite relevante Ereignis war das Referendum über eine Änderung der türkischen Verfassung vom 16. April 2017, mit der ein Präsidialsystem eingerichtet werden soll. Obwohl das Ergebnis mit 51,4 zu 48,6 Prozent bei einer Wahlbeteiligung von 70 Prozent zugunsten einer Verfassungsänderung ausgegangen ist, muss bei einer Detailbetrachtung ein differenzierteres Bild gezeichnet werden: Abgesehen von den Unregelmäßigkeiten, die die Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE) bei der Wahl festgestellt hat,³ muss auch das Ergebnis an sich genauer analysiert werden. Ein Vergleich zu den letzten Parlamentswahlen im November 2015 zeigt, dass die oppositionellen Kräfte der Republikanischen Volkspartei (CHP) und Demokratischen Partei der Völker (HDP), die gegen eine Verfassungsänderung waren, zusammengenommen einen Zuwachs von

-
- 1 Die Angaben zu diesen Zahlen variieren stark je nach Quelle. Die hier angegebenen Schätzwerte basieren auf Markus C. Schulte von Drach: Tausende verdächtigt, gefeuert, verhaftet, in: Süddeutsche.de, 18.7.2017.
 - 2 Siehe hierzu World Justice Project: Rule of Law Index 2016, Turkey, abrufbar unter: <http://data.worldjusticeproject.org/#/groups/TUR> (letzter Zugriff: 10.11.2017); Freedom House: Freedom in the World 2017, Turkey Profile, abrufbar unter: <https://freedomhouse.org/report/freedom-world/2017/turkey> (letzter Zugriff: 10.11.2017).
 - 3 OSCE: Republic of Turkey, Constitutional referendum 16 April 2017, OSCE/ODIHR Limited Referendum Observation Mission, Final Report, 22 June 2017.

etwa 10 Prozentpunkten erfahren haben.⁴ Ein weiteres bemerkenswertes Detail ist, dass mit Istanbul, Ankara, Izmir und Antalya alle wirtschaftlichen und kulturellen Zentren des Landes mehrheitlich mit ‚nein‘ gestimmt haben.

Obwohl dies grundsätzlich als ein Zeichen der Existenz oppositioneller Kräfte in der Türkei gewertet wird, muss auch hier eine differenzierte Analyse vorgenommen werden. In den vergangenen zwölf Monaten wurde die politische Opposition in der Türkei, die durch den Einzug der prokurdischen HDP ins türkische Parlament im Jahr 2015 an Gewicht gewonnen hatte, stark geschwächt. So wurden zum Beispiel die zwei Vorsitzenden der HDP, Selahattin Demirtas und Figen Yükkeddağ, sowie der Stellvertretende Vorsitzende der CHP, Enis Beberoğlu, verhaftet. Letzteres führte zu einer Vereinigung oppositioneller Kräfte aus Politik, Zivilgesellschaft und Bevölkerung im sogenannten ‚Gerechtigkeitsmarsch‘, der im Juli 2017 von Ankara nach Istanbul führte und vom Vorsitzenden der CHP, Kemal Kılıçdaroğlu, angeführt wurde. Die am Ende mehrere hunderttausend Menschen auf der Straße vereinende Aktion versinnbildlichte die Existenz einer Opposition in der Türkei. Ob dies allerdings ausgereicht hat, um eine Basisbewegung gegen die Politik Erdoğan langfristig zu mobilisieren, bleibt abzuwarten.

Die Verfassungsänderungen haben das Ziel, ein Präsidialsystem im „türkischen Stil“ einzuführen. Da ein solches jedoch fundamentale Mängel in der demokratischen Gewaltenteilung aufweist, fallen die Bewertungen allgemein recht kritisch aus.⁵ Ebenfalls unter kritischer Beobachtung steht die in der Türkei seit dem gescheiterten Putschversuch immer wieder instrumentalisierte Debatte um die Wiedereinführung der Todesstrafe.⁶

Diese verkürzte Darstellung nennt die Eckpunkte der Entwicklungen in der Türkei, die eine fortgesetzte Abwendung von der Einhaltung des politischen Kopenhagener Kriteriums für einen Beitritt zur Europäischen Union verdeutlichen soll. 2015/2016 hatte dies noch keine größeren negativen Auswirkungen auf die EU-Türkei-Beziehungen,⁷ sondern führte darüber hinaus aufgrund der Migrationspolitik zu einem Paradox der Revitalisierung der Beitrittsverhandlungen. Im vergangenen Jahr ist mit der Erklärung EU-Türkei vom 18. März 2016 in der Migrationsfrage⁸ ein ausreichend stabiles Gleichgewicht der Interessen geschaffen worden, was den Fokus in den EU-Türkei-Beziehungen wieder verstärkt auf Fragen der Rechtsstaatlichkeit lenkt.

Bilaterale Beziehungen zu einzelnen EU-Mitgliedstaaten

Das Verfassungsreferendum in der Türkei hat sich vor dem Hintergrund nationaler Wahlen in den Niederlanden sowie Landtagswahlen in der Bundesrepublik Deutschland auch auf die bilateralen Beziehungen der Türkei zu einzelnen Mitgliedstaaten der Europäischen

4 Siehe Günter Seufert: Auf den Sieg Erdogans dürfte der Kater folgen, in: Der Tagesspiegel, 19.4.2017.

5 Siehe hierzu Silvia von Steinsdorff: Presidentialism à la Turka or what? The (missing) logic behind the constitutional amendments, in: Verfassungsblog on constitutional matters, 13.2.2017, abrufbar unter: <http://verfassungsblog.de/presidentialism-a-la-turka-or-what-the-missing-logic-behind-the-constitutional-amendments/> (letzter Zugriff: 10.11.2017); Venice Commission: Turkey, opinion on the amendments to the constitution adopted by the Grand National Assembly on 21 January 2017 and to be submitted to a national referendum on 16 April 2017, Opinion Nr 875/2017, 13 March 2017, Dok. CDL-AD(2017)005.

6 Siehe unter anderem European Parliament: 2016 Report on Turkey, European Parliament Resolution of 6 July 2017 on the 2016 Commission Report on Turkey, (2016/2308(INI)).

7 Siehe Funda Tekin: Türkei, in: Werner Weidenfeld/Wolfgang Wessels (Hrsg.): Jahrbuch der Europäischen Integration 2016, Baden-Baden 2016, S. 433-440.

8 Siehe hierzu auch den Beitrag „Asyl-, Einwanderungs- und Visapolitik“ in diesem Buch.

Union ausgewirkt.⁹ Im Vorfeld des Referendums hatten die niederländische Regierung sowie einzelne Kommunen in Deutschland Wahlkampfauftritte von Vertretern der regierenden türkischen Gerechtigkeits- und Entwicklungspartei (AKP) untersagt. Der türkische Staatspräsident reagierte mit extrem scharfer Rhetorik und warf sowohl der niederländischen als auch der deutschen Regierung vor, ‚Nazi-Methoden‘ anzuwenden.¹⁰

Weitere Ereignisse verstärkten diese rhetorische Abwärtsspirale insbesondere in den deutsch-türkischen Beziehungen. Beide Regierungen fanden keine Einigung hinsichtlich Besuchsrechten von Abgeordneten des deutschen Bundestages bei in der Türkei stationierten Bundeswehrsoldaten. Dies führte schlussendlich zu deren Abzug vom Luftwaffenstützpunkt Incirlik mit Verlegung nach Jordanien. Darüber hinaus sitzen 54 deutsche Staatsangehörige in der Türkei in Haft – davon elf aus politischen Gründen. Dies stellte die deutsch-türkischen Beziehungen auf eine harte Belastungsprobe und motivierte das Auswärtige Amt im Sommer 2017 letztendlich zu einem Umdenken in der Türkeipolitik: Reisehinweise wurden verschärft und sogenannte ‚Hermes-Bürgschaften‘ überprüft.¹¹ Im Bundestagswahlkampf gingen Bundeskanzlerin Angela Merkel und ihr Herausforderer, der SPD-Kanzlerkandidat Martin Schulz, dann sogar so weit, sich für einen Abbruch der Beitrittsverhandlungen auszusprechen und dieses Vorhaben auf einem EU-Gipfel beraten zu wollen.¹²

Obwohl die hier dargelegten Eskalationen in den bilateralen Beziehungen wohl vor allem wahlkampfaktischen Kalkülen auf beiden Seiten zugesprochen werden können, bleibt das Konfliktpotenzial – vor allem in den Beziehungen zu Deutschland – hoch. Sollte sich zum Beispiel die Einstellung bei den Sozialdemokraten, die jahrelang einen pro-europäischen Kurs in ihrer Türkeipolitik verfolgt haben, auch nach den Bundestagswahlen verfestigen, könnte dies die Beziehungen Deutschlands und auch der Europäischen Union zur Türkei belasten.

Außen- und Sicherheitspolitik

In der Außen- und Sicherheitspolitik spielen für die EU-Türkei-Beziehungen insbesondere die noch größere „Distanz der Türkei zum Westen“¹³ und der gescheiterte Versuch, den Zypernkonflikt zu lösen, eine wichtige Rolle. Im Berichtszeitraum zeigte sich, dass die Türkei unentbehrlich für die Lösung des Syrienkonflikts ist. Sie hat bei der Operation Schutzschild Euphrat mit Bodentruppen eingegriffen und an Russlands Seite einen Waffenstillstand ausgehandelt. Da die Vereinigten Staaten von Amerika im Konflikt die Volksverteidigungseinheiten der syrischen Kurden (YPG), die die türkische Regierung als Verlängerung der PKK sieht, unterstützt, war das Verhältnis zu den USA bereits unter Präsident Barack Obama zerrüttet. Dieses hat sich auch mit der Wahl Donald Trumps zum US-amerikanischen Präsidenten 2016 nicht gebessert.

9 Siehe auch die Beiträge im Kapitel „Die Europapolitik in den Mitgliedstaaten der Europäischen Union“ in diesem Buch.

10 Hürriyet Daily News: I will describe Europe as Nazis as long as they call me a dictator: Erdoğan, 23.3.2017.

11 Die Zeit: Bundesregierung verschärft Reisehinweise für die Türkei, 20.7.2017.

12 Yves Bellinghausen: Schulz überrascht SPD mit hartem Türkei-Kurs, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 4.9.2017.

13 Günter Seufert: Noch mehr Distanz zum Westen. Warum sich Ankara nach Moskau orientiert, SWP-Aktuell, Januar 2017.

Relevanter für die EU-Türkei-Beziehungen ist jedoch das Scheitern der Verhandlungen zur Wiedervereinigung von Zypern im Sommer 2017. Ende 2016 öffnete sich ein Zeitfenster für intensiviertere Verhandlungen. Sowohl der Präsident der Türkischen Republik Nordzyperns, Mustafa Akıncı, als auch der Republik Zyperns, Nicos Anastasiades, waren aufgrund ihrer Bereitschaft, die Insel zu einen, gewählt worden. Darüber hinaus kündigten die Vereinten Nationen an, die Mission zur Friedenssicherung auf der Insel nach 50 Jahren zum Ende des Jahres einzustellen. Aber aufgrund von Uneinigkeit hinsichtlich der Rolle von türkischen Truppen auf der Insel konnte dennoch kein Konsens gefunden werden und das Zeitfenster für eine Lösung scheint nun wieder fest verschlossen zu sein.

EU-Türkei-Beziehungen

Die EU-Türkei-Beziehungen haben somit einen historischen Tiefpunkt erreicht. Offen wie lange nicht mehr wird die Gretchenfrage diskutiert, ob die Beitrittsverhandlungen mit der Türkei fortgeführt werden oder ob die Europäische Union nicht eine Neuausrichtung ihrer Türkeipolitik anstreben sollte. An dieser Stelle soll eine entsprechende Einordnung anhand von zwei Fragen vorgenommen werden.

Zunächst muss geklärt werden, wer sich für oder gegen einen Stopp der Beitrittsverhandlungen ausspricht und ob und wie eine solche Forderung umsetzbar wäre.¹⁴

Das Europäische Parlament hat sich als stärkster Befürworter für die Suspendierung der Beitrittsverhandlungen positioniert.¹⁵ Seit November 2017 hat es drei Resolutionen verabschiedet, in denen entsprechende Forderungen formuliert werden.¹⁶ Insbesondere nach dem Verfassungsreferendum in der Türkei haben sich darüber hinaus vereinzelt Mitglieder des Europäischen Parlaments wiederholt für einen Stopp der Beitrittsverhandlungen ausgesprochen.¹⁷

Allerdings haben diese Forderungen des Europäischen Parlaments zunächst keine rechtlich bindende Wirkung. Lediglich die Kommission oder ein Drittel der Mitgliedstaaten können eine entsprechende Empfehlung aussprechen. Die Grundlage hierfür wäre, dass die Türkei das politische Beitrittskriterium nicht mehr einhält; also eine Abkehr von der Achtung der grundlegenden Werte der Freiheit, der Demokratie sowie der Menschenrechte, Grundfreiheiten und Rechtsstaatlichkeit.¹⁸ Der Rat kann daraufhin mit qualifizierter Mehrheit die Suspendierung oder mit Einstimmigkeit den Abbruch der Verhandlungen bestimmen.

Obwohl bereits der Jahresbericht der Kommission zur Türkei 2016¹⁹ extrem kritisch ausgefallen ist und alle europäischen Einschätzungen zu den geplanten Verfassungsände-

14 Siehe hierzu auch den Beitrag „Die Erweiterungspolitik der Europäischen Union“ in diesem Buch.

15 Siehe auch den Beitrag „Europäisches Parlament“ in diesem Buch.

16 Europäisches Parlament: Entschließung des Europäischen Parlaments vom 27. Oktober 2016 zu der Lage der Journalisten in der Türkei, (2016/2935(RSP)); Ebd.: Entschließung des Europäischen Parlaments vom 24. November 2016 zu den Beziehungen zwischen der EU und der Türkei, (2016/2993(RSP)); Ebd.: Entschließung des Europäischen Parlaments vom 6. Juli 2017 zu dem Bericht 2016 der Kommission über die Türkei, (2016/2308(INI)).

17 European Parliament: Freeze EU accession talks with Turkey, urge MEPs, 22 November 2016, abrufbar unter: <http://www.europarl.europa.eu/news/en/press-room/20161122IPR52487/freeze-eu-accession-talks-with-turkey-urge-meps> (letzter Zugriff: 10.11.2017).

18 Council of the European Union: Negotiating Framework (for accession negotiations with Turkey), 3 October 2005, Dok. 12823/05 ENLARG 64, Punkt 5; siehe hierzu auch den Beitrag „Die Erweiterungspolitik der Europäischen Union“ in diesem Buch.

19 European Commission: Turkey 2016 Report, Commission staff working document, SWD(2016) 366 final; siehe hierzu auch den Beitrag „Europäische Kommission“ in diesem Buch.

rungen der Türkei eine Abkehr von demokratischen Grundprinzipien und Gewaltenteilung attestieren,²⁰ scheinen tatsächliche Konsequenzen für den Beitrittsprozess erst einmal eher unwahrscheinlich. Auch wenn der EU-Kommissar für Nachbarschaft und Beitrittsverhandlungen, Johannes Hahn, in Reaktion auf die Einmischung des türkischen Präsidenten in nationale Wahlkämpfe einzelner EU-Mitgliedstaaten laut über Möglichkeiten eines Strategiewandels nachdenkt,²¹ befürwortet die Kommission keinen Abbruch der Verhandlungen. Im Gegenteil, sie spricht sich für die Fortführung des Dialogs und somit auch der Verhandlungen mit der Türkei aus, die momentan noch einen Beitrittskandidaten darstelle.²²

Auch findet ein Abbruch der Beitrittsverhandlungen unter den Regierungen der EU-Mitgliedstaaten aktuell keine Mehrheit – oder gar Einstimmigkeit. Einziger klarer Befürworter ist der damalige österreichische Außenminister Sebastian Kurz. Die deutsche Bundesregierung hat zwar wie oben dargelegt in den letzten Monaten lauter über eine Neuausrichtung der deutschen und in einem weiteren Schritt auch der europäischen Türkeipolitik nachgedacht. Diesem Vorhaben haben die Außenminister der anderen Mitgliedstaaten, allen voran aus Finnland und Litauen, allerdings eine Absage erteilt.²³ Es ist jedoch davon auszugehen, dass diese Positionen nochmals überdacht werden, sollte die Türkei ihre Überlegungen, die Todesstrafe wieder einzuführen, in die Tat umsetzen. Dies wird von allen EU-Institutionen und den Mitgliedstaaten als rote Linie für den Abbruch der Beitrittsverhandlungen definiert.²⁴

Vor diesem Hintergrund sollte in einem zweiten Schritt erörtert werden, was ein Verhandlungsabbruch bewirken würde beziehungsweise wie eine Neuausrichtung aussehen könnte.

Effektiv sind die Beitrittsverhandlungen der Europäischen Union mit der Türkei seit Ende 2016 wieder eingefroren. Nach der kurzzeitigen Wiederbelebung der Verhandlungen mit der Öffnung von Kapitel 17 zu Wirtschafts- und Währungsfragen im Dezember 2015 und Kapitel 33 zu Finanzen und Haushaltsvorschriften im Juni 2016, hat der Rat für Auswärtige Angelegenheiten im Dezember 2016 beschlossen, bis auf weiteres keine neuen Kapitel für eine Eröffnung in Betracht zu ziehen.²⁵ Aus diesem Grund hätte eine offizielle Suspendierung der Beitrittsverhandlungen wenig technische Konsequenzen. Ihre politischen Wirkungen sind jedoch nicht zu unterschätzen. Für eine Einschätzung gilt es die folgenden drei Punkte abzuwägen.²⁶

20 Siehe Venice Commission: Turkey, March 2017; European Parliament: 2016 Report on Turkey, European Parliament Resolution of 6 July 2017 on the 2016 Commission Report on Turkey, (2016/2308(INI)).

21 Süddeutsche Zeitung: EU-Kommissar fordert neue Türkei-Politik, 21.8.2017.

22 Federica Mogherini: Rede der Hohen Vertreterin für Außen- und Sicherheitspolitik der EU/Vizepräsidentin Federica Mogherini auf dem 2017 Bled Strategic Forum, 4. September 2017.

23 Die Zeit: Widerstand gegen Abbruch der Türkei-Verhandlungen, EU-Außenministertreffen, 7.9.2017.

24 Siehe unter anderem Die Zeit: Einführung der Todesstrafe „roteste aller roter Linien“, 8.5.2017.

25 Council of the European Union: Outcomes of the Council Meeting, 13 December 2016, Dok. 15536/16.

26 Siehe hierzu Nathalie Tocci: Turkey's European Future at a Crossroad: Where do we go from here?, in: FEUTURE Voice, June 2017.

1) Wer wären die Gewinner und Verlierer einer Suspendierung?

Trotz der wiederholten Wahlerfolge Erdoğan's und der AKP sowie der Dominanz des Präsidenten in der politischen Debatte existiert in der Türkei, wie oben kurz dargelegt, eine Opposition. Eine Suspendierung oder Aufhebung der Beitrittsverhandlungen würde ihr nicht nur eine weitere Legitimationsgrundlage für die Einforderung ihrer Rechte nehmen. Auch mögliche Kürzungen von Heranführungshilfen würden zuallererst zivilgesellschaftliche Organisationen treffen.

2) Ist eine Suspendierung tatsächlich nur eine Suspendierung?

Streng genommen, käme eine Suspendierung der Beitrittsverhandlungen wohl ihrem Abbruch gleich. Für die Wiederaufnahme der Beitrittsverhandlungen wäre Einstimmigkeit im Rat erforderlich. In Anbetracht der Tatsache, dass es eine Reihe von Mitgliedstaaten gibt, die einen Beitritt der Türkei aus anderen Gründen als deren Abkehr vom politischen Beitrittskriterium ablehnen, scheint eine Wiederaufnahme der Verhandlungen sehr unwahrscheinlich.

3) Welche Rolle spielt die Funktion des Beitrittsprozesses als solcher?

Zum einen gibt es Meinungen, nach denen keine Suspendierung auch keine Lösung sei, da die Europäische Union ihre Glaubwürdigkeit verlieren würde, wenn sie nicht auf die Einhaltung ihrer Werte und Normen bestehen würde. Zum anderen wird in der Aufrechterhaltung der Beitrittsverhandlungen noch immer die (letzte) Möglichkeit der Einflussnahme auf die Wahrung der Menschenrechte, Rechtsstaatlichkeit und Grundrechte in der Türkei gesehen. Auch wenn dieses Konditionalitätsargument bei der Türkei aufgrund der unsicheren tatsächlichen Beitrittsperspektive abgeschwächt ist, so kann die Europäische Union damit doch die Funktion des normativen Ankers für die entsprechenden notwendigen Reformen übernehmen.²⁷

Ausblick

Eine Suspendierung oder ein Abbruch der Beitrittsverhandlungen scheint somit nicht ratsam. Anders formuliert, sollte diese nur dann ernsthaft in Erwägung gezogen werden, wenn valide alternative Formate für die EU-Türkei-Beziehungen gefunden worden sind. Dabei sollte die Türkei als wichtiger strategischer Partner in den Politikfeldern Migration, Handel, Energie, Außenpolitik und dem Kampf gegen den Terror eingebunden werden können. In Abhängigkeit von der langfristigen Entwicklung der europäischen Integration sollten dabei Formen der differenzierten Integration vorrangig mitgedacht werden.

Weiterführende Literatur

Ebru Turhan: Thinking out of the Accession Box: The Potential and Limitations of Internal and External Differentiated Integration Between Turkey and the EU, in: CIFE Policy Paper 58/2017.

Meltem Müftüleri-Bac: Turkey's future with the European Union: an alternative model of differentiated integration, in: Turkish Studies 3/2017, S. 416-438.

Wulf Reiners/Funda Tekin: Taking Refuge in Leadership within the EU? Facilitators and Constraints of Germany's Influence in EU-Turkey Affairs, in: German Politics, Special Issue, im Erscheinen.

Mirja Schröder/Funda Tekin: Institutional Triangle EU-Turkey-Germany: Change and Continuity, in: Ebru Turhan (Hrsg.): Relations between Turkey and Germany Reconsidered: New Dimensions, New Challenges, Baden-Baden (im Erscheinen).

27 Siehe hierzu Ebru Turhan: Thinking out of the Accession Box: The Potential and Limitations of Internal and External Differentiated Integration Between Turkey and the EU, in: CIFE Policy Paper 58/2017.