

DIE TÜRKEI UND DIE EU

// Der Bruch der europäisch-türkischen Beziehungen und Perspektiven für neue Wege

Die Idee, die Türkei werde sich europäischen Standards weitestgehend annähern und damit den Weg bereiten für ihren Beitritt zur Europäischen Union, ist gescheitert. Stattdessen macht die AKP-Regierung mit der Einschränkung der Informationsfreiheit, den Massenverhaftungen und der Unterdrückung der politischen Opposition schnelle Schritte hin zu einer repressiven Form illiberaler Demokratie. Dieser Bruch ist überraschend. Der Beitrittsprozess lief über lange Strecken gut. Außerdem sind beide Seiten eng miteinander verflochten und voneinander abhängig. Was also ging schief? Und wie kann es weiter gehen?



Dunkle Wolken über dem Bosphorus (Foto: alex.ch, Flickr, CC BY-SA 2.0).

von **Sezer İdil Göğüş** und **Matthias Dembinski**

Teil Europas zu werden, gehörte zwar zum erklärten Ziel der modernen Türkei, erwies sich aber aufgrund ihrer politisch-rechtlichen Strukturen von Anfang an als Herausforderung. Europa stellte sich in Gestalt der EU zudem als ein *moving target* dar, das die Türkei mit immer neuen und schwer zu erreichenden Standards konfrontierte.

1964 unterzeichneten beide ein Assoziationsabkommen, das bereits als Ziel eines längeren Annäherungsprozesses einen Beitritt der Türkei ins Auge fasste. Die Zwischenstation einer Zollunion erreichten beide 1995 erst in letzter Minute. Überraschend gab die EU 1999 den Startschuss für die Beitrittsverhandlungen. Diese begannen im Oktober 2005 – auf türkischer Seite unter der Ägide der 2002 erstmals an die Macht gewählten

Partei für Gerechtigkeit und Entwicklung (AKP). Interessanterweise schien die EU gerade mit der AKP den kongenialen Partner für dieses Vorhaben gefunden zu haben. Diese stand einerseits in der Tradition islamistisch-geprägter Parteien, verstand sich andererseits selbst als konservativ-demokratische Reformpartei. Ihr Vorsitzender Recep Tayyip Erdoğan bekannte sich zu einem neuen Kontrakt zwischen Staat und Gesellschaft, der den Status der ethnischen Minderheiten (sprich: der Kurden) neu regeln sowie die Gewaltenteilung, die Unabhängigkeit der Justiz und die zivile Kontrolle über das Militär stärken sollte. Letzteres erschien angesichts der Geschichte von Putschen (1960, 1972, 1980 sowie der erzwungene Regierungswechsel 1997) dringend nötig. Zudem versprach Erdoğan eine weitere Öffnung der Türkei; sowohl wirtschaftlich für Direktinvestitionen, als auch politisch-gesellschaftlich für europäische Ideen.

In der ersten Phase ging die AKP-Regierung diese Vorhaben entschlossen an. Sie leitete mit dem in Oslo vordisponierten Waffenstillstand mit der PKK (Arbeiterpartei Kurdistans) und dem Demokratisierungspaket von 2013 einen Prozess des Ausgleichs und der Anerkennung der kulturellen Rechte der kurdischen Minderheit ein, stärkte die Aufsicht über das Militär, reformierte die Justiz sowie die noch aus der Militärdiktatur stammende Verfassung – allesamt Schritte, welche die EU als Meilensteine im Prozess der Annäherung begrüßte. Besonders erfolgreich verlief die ökonomische Öffnung. Nach dem schweren wirtschaftlichen Einbruch 2001 europäisierte und globalisierte sich die türkische Wirtschaft in einem atemberaubenden Tempo. Das Bruttoinlandsprodukt und der Außenhandel stiegen bis zur Finanzkrise 2009 rasant. Die Türkei war 2016



der viertgrößte Absatzmarkt für die EU; umgekehrt ist die EU für die Türkei der mit Abstand größte Auslandsmarkt. Auch bei den ausländischen Direktinvestitionen kommt der weitaus größte Anteil aus der EU. Diese Zahlen verdeutlichen, wie stark türkische Firmen mittlerweile in die europäischen Produktions- und Wertschöpfungsketten integriert sind. Sie lassen aber auch die Risiken politischer Turbulenzen deutlich werden. Die Lücke zwischen dem Export und dem Import von Waren konnte die Türkei über die Jahre nur durch Einnahmen aus dem Tourismus und den Zufluss europäischer Direktinvestitionen ausgleichen. Bricht beides wie 2016 ein, kann das Zahlungsbilanzdefizit die türkische Wirtschaft wie schon früher in die Tiefe reißen. Trotz der beachtlichen Anfangserfolge und der ökonomischen Risiken kippt der Prozess der Annäherung an die EU. Ein Zeitpunkt für den Umschlag lässt sich kaum genau benennen. Die Wahlen vom Juni 2015, bei denen die AKP dank des überraschend guten Abschneidens der kurdisch geprägten HDP die Regierungsmehrheit verlor, ließe sich am ehesten als Wendepunkt deuten. Anzeichen für eine Krise des Transformationskurses gab es allerdings schon vorher: der Arabische Frühling, der von Erdoğan als Chance wahrgenommen wurde, mit einer Gruppierung islamisch-sunnitisch geprägter Staaten unter türkischer Führung eine Alternative zur EU aufzubauen; die Niederschlagung der Gezi-Park-Proteste 2013; die sich verschärfenden Konflikte mit der Gülen-Bewegung und die ausbleibenden Erfolge der Kurdenpolitik. Kurzum: Das Land ist heute weiter von einem Beitritt zur EU entfernt als je zuvor und steht stattdessen wegen des Mangels an Rechtsstaatlichkeit sowie der Menschenrechtslage unter Beobachtung durch den Europarat.

Fotos

S.2: Recep Tayyip Erdoğan, © U.S. Department of Commerce, Flickr, CC BY-ND 2.0)

S.3: Demonstration von Kurden November 2016, © dpa

Ursachen des Scheiterns

In der Debatte werden oft zwei Erklärungen des Scheiterns des Beitrittsprozesses genannt. Beide gehen davon aus, dass die Beitrittsstrategie richtig war, aber falsch umgesetzt wurde. Vieles ist richtig an diesen Positionen, sie reichen aber zu kurz, weshalb wir eine dritte Erklärung ins Spiel bringen wollen.

Die erste Erklärung verortet die Schuld für das Scheitern bei der EU. Dem Beschluss von 1999 lag die Überlegung zugrunde, mit der Beitrittsperspektive würde ein Modernisierungs- und Demokratisierungsanker geschaffen, der die türkische Transformation von außen stabilisiert und ihr die Richtung vorgibt. Der EU-Kommission fiel die Aufgabe zu, die Fortschritte der Annäherung der Türkei an den politischen und wirtschaftlichen EU-Acquis in jährlichen Berichten zu vermessen und Versäumnisse zu monieren. Eine entscheidende Voraussetzung für das Gelingen dieses Prozesses stand aber von Anfang an infrage: die Glaubwürdigkeit des Aufnahmeversprechens. Denn als die Beitrittsverhandlungen begannen, waren in den wichtigen EU-Ländern Deutschland und Frankreich an die Stelle der Befürworter des Beschlusses von 1999 skeptischen Regierungen getreten. Präsident Sarkozy blockierte den Beitrittsprozess nach Kräften, und Kanzlerin Merkel äußerte offen ihre Präferenz für eine privilegierte Partnerschaft als Endstatus. Damit verlor die EU aus Sicht der Türkei an Glaubwürdigkeit und der Anker an Haltekraft. Diese Erklärung übersieht einen Punkt. Die EU kann der Forderung, das Land so aufzunehmen, wie es ist, nicht nachgeben. Denn die EU kann sich eine weiter zunehmende interne Heterogenität nicht leisten: Bereits der rechtsstaatliche Rückschritt bei einigen neuen Mitgliedstaaten belastet ihre Handlungsfähigkeit; und diese Länder sind deutlich kleiner als die Türkei.

Das zweite Narrativ sieht die Schuld bei der AKP-Regierung. Eine Variation unterstellt der AKP-Führung



und Erdoğan eine verdeckte Agenda. Politisch sozialisiert wurde der spätere Präsident in den islamistischen Milieus der Istanbuler Stadtpolitik – geprägt durch seinen Mentor Erbakan und die von ihm geführte Tugendpartei. Erbakan wurde, kurz nachdem er in einer demokratischen Wahl an die Macht gekommen war, von den Militärs unter Androhung eines offenen Putsches zum Rücktritt gezwungen. Entsprechend lautet dieses Narrativ, Erdoğan habe mithilfe der EU zunächst das Militär gezähmt und sich der Aufsicht der ultra-kemalistischen Justiz entzogen. In dem Moment aber, in dem er die EU nicht mehr brauche, wende er sich seinem eigentlichen Projekt zu: der Umwandlung der laizistischen Türkei in einen islamisch geprägten Staat. Eine zweite Variante dieses Narrativ argumentiert ähnlich, nimmt aber an, Erdoğan gehe es weniger um die Islamisierung des Landes als vielmehr um die Festigung seiner Macht. Diese Erklärung ist nicht falsch, unterschätzt aber die anfängliche Bereitschaft der AKP, das Land für europäische Einflüsse zu öffnen. Daher sehen wir Raum für eine dritte Erklärung des Scheiterns. Sie geht davon aus, dass die Beitrittsstrategie eine Überforderung darstellte. Diese Strategie hat die strukturellen Ähnlichkeiten beider Akteure überschätzt und die Friktionen unterschätzt, die die Anpassung der Türkei an einen europäischen Standard mit sich bringen würde. Die EU trat einer tief gespaltenen türkischen Gesellschaft als äußere Autorität gegenüber, die einen tiefgreifenden Wandel einfordert und damit in die inneren Auseinandersetzungen eingreift. Die AKP-Regierung und die türkische Gesellschaft verfolgten zunächst ernsthaft den Kurs der Anpassung an externe Standards, befanden aber im Laufe der Zeit die gesellschaftlichen, psychologischen und politischen Kosten als zu hoch. Der eher wertkonservative und religiöse Teil der türkischen Gesellschaft empfand die von der EU geforderte Anpassung an liberale Werte wie umfassende Minderheiten- und individuelle Freiheitsrechte als unannehmbar. Und während libera-

le Kräfte sich darüber beklagten, die EU fordere Freiheitsrechte nicht entschlossen genug ein, kritisierte der konservative Teil der Gesellschaft, die EU stärke von außen die kurdische und politisch-liberale Opposition. Die jährlichen Bewertungen durch die EU-Kommission empfand nicht nur die AKP, sondern ebenso

Chronik der Krise

- Mai 2013: Gezi-Protteste werden mit dem Einsatz massiver Polizeigewalt unterdrückt.
- Juli 2015: Parlamentswahlen. AKP verliert die absolute Mehrheit.
- Seit Juli 2015: Beginn einer groß angelegten militärischen Offensive gegen die PKK in den kurdischen Gebieten der Türkei. Die UNO beklagt Menschenrechtsverletzungen der türkischen Armee in dem Gebiet. Neben Soldaten und PKK-Kämpfern verlieren viele Zivilisten ihr Leben.
- November 2015: vorgezogene Neuwahlen in der Türkei: AKP gewinnt die absolute Mehrheit zurück.
- 15. Juli 2016: Putschversuch in der Türkei.
- Juli 2016: Verhängung des Ausnahmezustands: Grundrechte wie z.B. das Versammlungsrecht werden eingeschränkt.
- Seit Juli 2016: Beginn der Säuberungswellen: Bis zum Juni 2017 wurden über 100.000 Menschen inhaftiert; ungefähr 15.000 Beschäftigte im Bildungsbereich wurden suspendiert. Eine große Anzahl von Beamten und Akademikern wurde entlassen. Die Säuberungen zielen nicht nur auf Anhänger der Gülen-Bewegung, sondern auch auf AKP-Kritiker allgemein. Reporter ohne Grenzen meldet, dass über 100 Journalisten inhaftiert und rund 150 Medien geschlossen wurden.
- November 2016: Die Vorsitzenden der pro-kurdischen Partei HDP werden festgenommen. Seitdem wurden 14 Abgeordnete der HDP inhaftiert.
- April 2017: Verfassungsreferendum (51% für Ja – 49% für Nein). Systemwechsel (Parlamentarisches System zu Präsidialsystem) wurde beschlossen. Das neue System schaltet das Gewaltenteilungsprinzip aus.

Zu den Autoren

Sezer İdil Göğüş ist wissenschaftliche Mitarbeiterin der HSFK und forscht u.a. zu politischer Sozialisation und zivilgesellschaftlicher Partizipation in der Türkei. **Kontakt** idil.goegues@hsfk.de

Dr. Matthias Dembinski ist wissenschaftlicher Mitarbeiter der HSFK und forscht u.a. zur europäischen Außen- und Sicherheitspolitik.

Kontakt dembinski@hsfk.de

Leibniz-Institut Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung
Baseler Str. 27–31, 60329 Frankfurt am Main
Postvertriebsstück D 43853, Entgelt bezahlt, ISSN-2512-627X

der nationalistische Teil der türkischen Gesellschaft als demütigend. Ablesbar wird der Einstellungswandel an den sinkenden Zustimmungsraten zur EU. 2004 glaubten 73% der türkischen Bevölkerung, die Mitgliedschaft ihres Landes sei eine gute Sache, 2013 nur noch 44%. 34 % (2004: 9%) meinten, der Beitritt sei schlecht für ihr Land (Atlantic Council).

Deutlich spiegeln sich die Abwehrreflexe gegenüber der Sozialisationsmaschinerie EU auch in den Parteiprogrammen und den Meinungsäußerungen zivilgesellschaftlicher Organisationen. Die politischen Kosten werden mit Blick auf die größte Schwachstelle der Türkei deutlich: die Bedrohung staatlicher Stabilität, die von der internen Zerrissenheit ausgeht. Der durch die Beitrittsperspektive beschleunigte Modernisierungsschub hat dieses Strukturproblem nicht verringert, sondern die internen Spaltungen möglicherweise verschärft. Insgesamt weisen die destruktiven Spannungen und Provokationen, die den Bruch auf internationaler Ebene begleiten, auch darauf hin, dass sich die türkische Führung über die Jahre hin in ihren Leistungen nicht gewürdigt und mit Respekt behandelt fühlte.

Wie weiter?

Mit dem Beitrittsprozess haben beide Seiten die falsche institutionelle Form für die Art ihrer Beziehung gewählt. Trotz des Scheiterns dieses Prozesses haben beide ein großes Interesse an gedeihlichen Beziehungen. Es gibt viel zu verlieren – beileibe nicht nur das im Interesse beider Seiten liegende Flüchtlingsabkommen -, sollte es nicht gelingen, sich auf eine passende institutionel-

le Form der Kooperation zu einigen. Dabei muss die EU das Spannungsverhältnis zwischen zwei Zielen austarieren: Sie muss einerseits weiter für die Förderung individueller Freiheitsrechte eintreten, andererseits mit der türkischen Regierung in Bereichen gemeinsamer Interessen kooperieren. Mit einer Strategie der Sanktionen lässt sich vermutlich keines dieser Ziele befördern. Deshalb sollte die EU so weit wie möglich ihre Programme zur Unterstützung der türkischen Zivilgesellschaft fortsetzen und für Menschenrechte eintreten. Doch ist es wichtig, auch bestehende Institutionen der Kooperation wie die Zollunion weiterzuentwickeln. Die Tür zum EU-Beitritt sollte sie nicht endgültig verschließen. Denn wenn die Türkei eines Tages für sich entscheiden sollte, dass das Modell pluralistischer Demokratie und individueller Menschenrechte für sie richtig ist, wäre ihr Beitritt ein großer Gewinn für die EU.

Mehr zum Thema

- Matthias Dembinski 2008: Zur Erweiterung verdammt? Die Türkei politik der Europäischen Union, in: M. Jopp/P. Schlotter (Hg.): Kollektive Außenpolitik – Die Europäische Union als internationaler Akteur, Baden-Baden Nomos: (2. Auf.), S. 315–352.
- Sezer İdil Göğüş 2017: Referendum in Turkey: Open Debate is Essential for Societal Peace, Friedensakademie-Blog, 3.4.2017: <http://bit.ly/2sG5J44>.
- Sabine Mannitz/Sezer İdil Göğüş 2016: „The World Culture Entered Turkey“. New Conflict Lines and the Challenges for Democratic Consolidation in Turkey, PRIF Report No. 139, Frankfurt/M.

PRIF SPOTLIGHT

Das Leibniz-Institut Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung (HSFK) ist das größte Friedensforschungsinstitut in Deutschland. Die HSFK analysiert die Ursachen gewaltsamer internationaler und innerer Konflikte, erforscht die Bedingungen des Friedens und arbeitet daran, den Friedensgedanken zu verbreiten.

V.i.S.d.P.: Karin Hammer, Redakteurin an der HSFK, Baseler Straße 27–31, 60329 Frankfurt am Main, Telefon (069) 959104-0, E-Mail: info@hsfk.de, Internet: www.hsfk.de.

Design: Anja Feix · Layout: HSFK · Druck: Druckerei Spiegler



Textlizenz: Creative Commons (Namensnennung/Keine Bearbeitungen/4.0 International). Die verwendeten Bilder unterliegen eigenen Lizenzbedingungen.