

# Die Beziehungen zwischen der EU und der Türkei in einem stürmischen globalen Umfeld

Pol Morillas, Melike Janine Sökmen und Akin Ünver\*

*This article presents the global movements, trends and actors driving EU-Turkey relations: namely, the global shift of power, the declining liberal international order and the rise of authoritarianism, populism, the new US foreign policy under Trump and Russia's rise under Putin. It analyzes the impact of these drivers on the EU and Turkey respectively, and proposes the most likely scenario on the future of EU-Turkey relations under this constellation of drivers. It argues that the transformations at the global level have diminished the capacity of the EU to act as a "force for good" in international affairs which, coupled with Turkey's will to emerge as a global actor, is likely to increase conflictual dynamics between both actors.*

Die Auswirkungen der Globalisierung zeigen sich weltweit auf individueller, gesellschaftlicher und nationaler Ebene. Dabei verändert sich das Wesen von Macht, da diese immer einfacher zu erlangen, schwieriger zu handhaben und leichter zu verlieren ist.<sup>1</sup> Die sich verschiebenden Kräfteverhältnisse, der Aufstieg von Entwicklungsländern und die sich verändernde politische Weltordnung zeugen davon.

Die Ursprünge der globalen Triebkräfte, die einen besonderen Einfluss auf die Beziehungen zwischen der Europäischen Union (EU) und der Türkei haben, sind vielfältig. Sie reichen von einer offensichtlichen Schwächung der klassischen Institutionen in der internationalen Politik, über die Nationalisierung von Außenpolitik und sich verändernde Machtstrukturen bis zu einer Politik der Nullsummenspiele und einem Trend zu „Deals“ in der Außenpolitik. Was bedeutet dies für die Beziehungen zwischen der EU und der Türkei? Die Politik der beiden Akteure wurde schon immer – wenn auch in unterschiedlichem Ausmaß – von Ereignissen außerhalb Europas beeinflusst. Heute sind sie beide nicht nur auf der globalen, sondern auch auf der supranationalen und supraregionalen Ebene – mehr als jemals zuvor – unterschiedlichen Triebkräften ausgesetzt. Darüber hinaus haben diese nun einen direkten Einfluss auf die EU-Türkei-Beziehungen.

Dieser Beitrag zielt darauf ab, (1) die globalen Entwicklungen und Akteure zu identifizieren, welche die EU-Türkei-Beziehungen antreiben, den Einfluss dieser Triebkräfte (2) auf die EU und (3) auf die Türkei zu untersuchen und (4) eine Vorhersage zu wagen, ob diese Triebkräfte zukünftig zu einem Verhältnis der Annäherung, der Kooperation oder

---

\* Pol Morillas, Barcelona Centre for International Affairs, Barcelona.  
Melike Janine Sökmen, Barcelona Centre for International Affairs, Barcelona.  
Akin Ünver, Centre for Economic and Foreign Policy Studies, Istanbul.

Der Beitrag ist die überarbeitete und übersetzte Version des Papers „EU-Turkey Relations in the Midst of a Global Storm“, das zuerst im Rahmen des Projekts „The Future of EU-Turkey Relations: Mapping Dynamics and Testing Scenarios“ (FEUTURE), gefördert vom Forschungsrahmenprogramm „Horizont 2020“ der Europäischen Union unter der Grant Agreement Nr. 692976, erschien. Das englische Paper ist abrufbar unter: [http://www.feuture.uni-koeln.de/sites/feuture/user\\_upload/D2.5\\_Online\\_Paper.pdf](http://www.feuture.uni-koeln.de/sites/feuture/user_upload/D2.5_Online_Paper.pdf) (letzter Zugriff: 28.3.2018).

Die AutorInnen danken Francesca Bilancia für ihre Mühen und ihre Unterstützung.

1 Moisés Naím: *The End of Power: From Boardrooms to Battlefields and Churches to States. Why Being In Charge Isn't What It Used to Be*, New York 2014.

des Konflikts zwischen den beiden Akteuren führen werden. Die der Analyse zugrundeliegende Annahme ist, dass durch die sich verändernden globalen Machtverhältnisse die Fähigkeit der EU abgenommen hat, auf der internationalen Bühne als „force for good“ zu wirken. Zusammen mit dem Ziel der Türkei, ein globaler Akteur zu werden, wird dies vermutlich die Konflikte zwischen der EU und der Türkei verschärfen.

## Globale Entwicklungen und Triebkräfte

Nachdem Europa im Zentrum der internationalen Ordnung der Nachkriegszeit stand, hat der gegenwärtige Wandel der globalen politischen Ordnung gravierende Auswirkungen auf die Rolle der EU in der internationalen Politik, die sie zur Anpassung an die neue Ordnung zwingen. Die Verlagerung der Macht von West nach Ost, der Verfall der liberalen Weltordnung, der weltweite Aufstieg des Populismus und die politische Führung Donald Trumps und Wladimir Putins haben auch schwerwiegende Folgen für die Fähigkeit der EU, Macht zu projizieren und internationale Entwicklungen mitzugestalten.

Für die Türkei waren die Beziehungen zur EU immer an konkreten realpolitischen Interessen ausgerichtet. Trotz gegenteiliger Aussagen in der konservativ-muslimischen (oft fälschlicherweise als „osmanistisch“ bezeichneten) Debatte in der Türkei war die osmanische Geschichte von einem substantiellen europäischen Einfluss gekennzeichnet. Eine kulturell vielschichtige und multidirektionale Identität hat es der Türkei lange ermöglicht, unterschiedliche regionale und internationale Herausforderungen zu meistern. Im 19. Jahrhundert wurde Europa direkt in die Sicherheitspolitik des Osmanischen Reiches einbezogen und leitete damit eine lange Phase von türkisch-europäischen Allianzen gegen Russland ein, welche sich heute noch in der türkischen NATO-Mitgliedschaft manifestiert. Deshalb wird das Wiedererstarken Russlands als ein entscheidender Faktor die türkische Politik und die Beziehungen des Landes zur EU beeinflussen. Obwohl Chinas Aufstieg auch eine Rolle spielt, hat dieser nicht dieselben unmittelbaren Auswirkungen auf die EU-Türkei-Beziehungen wie der Russlands. Aber auch die Verschiebung des globalen Kräftegleichgewichts, Populismus, Autoritarismus, der Verfall der liberalen Weltordnung und die aktuelle US-Außenpolitik spielen eine entscheidende Rolle für die Politik der Türkei gegenüber der EU.

## Die globale Machtverschiebung

Das internationale System befindet sich in einem gefährlichen, aber letztendlich auch fortschrittlichen Prozess des Wandels von „old geopolitics“ zu „new geopolitics“<sup>2</sup>, in dem die alte, westlich dominierte Ordnung nicht mehr fähig ist, globale Probleme zu lösen. 2004 bezeichnete James Hoge den Prozess als „a global shift in the making“<sup>3</sup>, der zu einem größeren Konflikt führen könnte, sollte der Westen ihn nicht gut bewältigen. Laut Kishore Mahbubani müsse sich der Westen dagegen auf die unaufhaltsame Verlagerung der Macht nach Osten und auf seine abnehmende Bedeutung auf der internationalen Bühne einstellen.

2 Richard Falk: Power Shift: On the New Global Order, London 2016.

3 James Hoge: A global power shift in the making: Is the United States ready?, in: Foreign Affairs 4/2004, S. 2ff.

len.<sup>4</sup> Er geht weiter davon aus, dass die aufstrebenden Mächte des globalen Südens den Westen ablösen werden – nicht wegen des Scheiterns des westlichen Liberalismus, sondern wegen der Ausbreitung der „pillars of Western wisdom“ (responsive politische Systeme/ Demokratie, Marktwirtschaft, Rechtsstaatlichkeit) in diesen Schwellenländern.

Unabhängig von der Anwendbarkeit dieser Theorien auf die Realität ist der Aufstieg nicht-westlicher Mächte kein neues Thema für die internationalen Beziehungen und die Weltwirtschaft, gewinnt aber zunehmend an Bedeutung. Der allmähliche Aufstieg Asiens – mit China als Vorreiter, gefolgt von verschiedenen Regionen Asiens wie Indien, Japan und Südkorea – definiert die globalen Machtverhältnisse neu. Obwohl die USA die einzige verbliebene globale Großmacht sind und der Westen nach wie vor den größten Wirtschaftsraum darstellt, hat der „rise of the rest“<sup>5</sup> eine Machtverschiebung vom Westen zugunsten des Ostens bewirkt, nicht nur in Bezug auf Politik und Wirtschaft, sondern auch auf Innovationen, Demografie, Handel, Technologien und neue Ideen.<sup>6</sup>

Die Ost-West-Verschiebung und eine zunehmende wechselseitige Abhängigkeit verändern seit Jahrzehnten das Kräftegleichgewicht. Dennoch spiegelt sich das Ende der bi- und unipolaren Ordnung noch nicht in einem neuen System multipolarer Governance wider. Das bestehende System internationaler Institutionen hinkt dieser Entwicklung hinterher, was die Tragweite der Interdependenzen zwischen globalen Mächten, neuen Bedrohungen und Herausforderungen in der globalisierten Welt betrifft. Die globale Ordnungspolitik stößt gerade zu einer Zeit an ihre Grenzen, in der sie mehr denn je benötigt wird. Der Hauptgrund dafür ist das Scheitern der Weltmächte, sich auf ein neues System globaler Ordnungspolitik zu einigen, das die Nachkriegsordnung ablöst.<sup>7</sup>

In einer Zeit der – seit der Krise 2008 immer schneller – abnehmenden Dominanz des Liberalismus in den westlichen Politik- und Wirtschaftsmodellen stellen die Schwellenländer eine wirtschaftliche Alternative zum Westen dar. Für viele Staaten sind die neu aufkommenden Modelle keine Bedrohung, sondern eine Gelegenheit, Kooperationen zu diversifizieren und ihre Abhängigkeit von den Ländern des nordatlantischen Bündnisses oder Regionalmächten zu minimieren.<sup>8</sup> Gleichzeitig konnten die etablierten liberalen Institutionen der USA und der EU angesichts des Aufstiegs alternativer Modelle den globalen Ordnungsrahmen nicht erneuern. Diese neuen Modelle der Schwellenländer, die wirtschaftliche Chancen bergen, welche die EU nicht zu bieten vermag, und die gleichzeitig auf die politische Konditionalität der EU verzichten, berauben die Union ihres Einflusses auf die Türkei im Sinne einer Liberalisierung. Stattdessen wendet sich die Türkei auf der Suche nach wirtschaftlicher Kooperation dem Osten zu. Dennoch muss hervorgehoben werden, dass 2017 die wichtigsten Exportländer für die Türkei Deutschland (14 Milliarden Dollar), das Vereinigte Königreich (11,7 Milliarden Dollar), der Irak (7,64 Milliarden Dollar), Italien (7,58 Milliarden Dollar) und die USA (6,62 Milliarden Dollar) waren und dass die Türkei sich vor allem, was den Import angeht, dem Osten zuwendet. Die wichtigsten Import-

4 Kishore Mahbubani: *The New Asian Hemisphere: The Irresistible Shift of Global Power to the East*, New York 2008.

5 Fareed Zakaria: *Post-American World*, New York 2008.

6 Mahbubani: *The New Asian Hemisphere*, 2008.

7 Jordi Vaquer et al.: *An emerging and globalised Atlantic Space?*, ATLANTIC FUTURE: Scientific Paper 31/2013, S. 6.

8 Ebenda, S. 10.

länder für die Türkei sind hier Deutschland (24,9 Milliarden Dollar), China (16,7 Milliarden Dollar), Russland (13,7 Milliarden Dollar), Italien (10,6 Milliarden Dollar) und die USA (9,4 Milliarden Dollar).

### *Die Rolle der EU bei der Verschiebung der globalen Machtverhältnisse*

Anhand spezifischer Daten lässt sich zeigen, dass die westliche Vormachtstellung ihr Ende gefunden hat und dass sich Macht zunehmend fernab von den traditionellen Mittelpunkten der Weltpolitik, der westlichen Hemisphäre und besonders den EU-Ländern, konzentriert. Laut Schätzungen der Weltbank werden sich die Schwellenländer bis 2050 als die neuen Machtzentren etabliert haben.<sup>9</sup> Während 2013 die führenden Wirtschaftsnationen noch im Westen lagen,<sup>10</sup> wird sich bis 2050 der Schwerpunkt der Weltwirtschaft in die heutigen Schwellenländer, einschließlich China und Indien, verlagert haben. Andere aufstrebende Volkswirtschaften des globalen Südens werden ebenfalls ihre Position gegenüber den traditionellen westlichen Mächten festigen. Andere Länder wie z.B. Mexiko, Nigeria, Saudi-Arabien und vor allem die Türkei stehen heute weit oben auf der Liste der Top-20-Volkswirtschaften.<sup>11</sup>

Auch der Welthandel wird sich gen Osten verlagern. Lag der Anteil der Länder des „Rests“ am Welthandel 1990 bei nur 3,6 Prozent, stieg er bis 2010 auf 15 Prozent.<sup>12</sup> Der Anteil Europas am globalen Bruttoinlandsprodukt lag Mitte der 1990er Jahre noch bei 24,3 Prozent und sank bis 2016 auf 16,8 Prozent, während die USA damals einen Anteil von 20,2 Prozent hatten, der heute bei 15,6 Prozent liegt. Umgekehrt konnten die Schwellen- und Entwicklungsländer Asiens ihren Anteil am globalen Bruttoinlandsprodukt von 15,8 auf 31,8 Prozent steigern.<sup>13</sup> Die Kombination von Multipolarität – aufgrund des Aufstiegs des „Rests“ – und gegenseitiger Abhängigkeit – infolge der vernetzten Wirtschaften der alten wie neuen globalen Mächte – führte zu einer „interpolaren“ Welt, mit der die EU jetzt konfrontiert ist.<sup>14</sup>

Die globale Machtverschiebung steht für eine zunehmende Verdrängung der europäischen Länder und der EU insgesamt aus dem Zentrum des internationalen Systems. Das globale Machtverhältnis verschiebt sich nicht nur, weil andere Länder den Westen immer weiter ersetzen, was dessen Anteil am Welthandel betrifft, sondern auch weil die Welt nicht länger von westlichen Denkweisen geprägt ist. Da das neue globale Machtzentrum in Asien den Westen auch hinsichtlich Demografie, Technologien und neuen Ideen herausfordert,<sup>15</sup> sind die USA und die EU immer weniger imstande, geltende Standards in den internatio-

9 Weltbank: World Development Indicators 2013, Washington 2013, abrufbar unter: <http://databank.worldbank.org/data/download/WDI-2013-ebook.pdf> (letzter Zugriff: 5.3.2018).

10 Die USA standen 2013 an erster Stelle, Deutschland an vierter, Frankreich an fünfter, das Vereinigte Königreich an sechster und Italien an achter.

11 PricewaterhouseCoopers: The World in 2050. Will the shift in global economic power continue?, Februar 2015, abrufbar unter: <https://www.pwc.com/gx/en/issues/the-economy/assets/world-in-2050-february-2015.pdf> (letzter Zugriff: 5.3.2018).

12 BRICS Report: A Study of Brazil, Russia, India, China, and South Africa with Special Focus on Synergies and Complementarities, Neu Delhi 2012.

13 Internationaler Währungsfonds: World Economic Outlook Database, Oktober 2016, abrufbar unter: <https://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2016/02/weodata/index.aspx> (letzter Zugriff: 5.3.2018).

14 Giovanni Grevi: The Interpolated World: A New Scenario, European Union Institute for Security Studies: Occasional Paper 79/2009.

15 Mahbubani: The New Asian Hemisphere, 2008.

nalen Beziehungen zu definieren. Dies gilt besonders mit Blick auf die Denkweisen seit dem Ende des Kalten Krieges. Nach der Widerlegung der Thesen vom Ende der Geschichte stellt sich die Führungsrolle des politischen und wirtschaftlichen Liberalismus heutzutage nuancierter dar, weshalb auch die Denkweise in den internationalen Beziehungen zu einem Großteil entwestlicht wurde.<sup>16</sup>

Dies hat jedoch nicht zu einem Wandel der globalen Ordnung geführt, wie sie vom Westen nach dem Zweiten Weltkrieg geprägt wurde. Thomas Hale, David Held und Kevin Young untersuchten, weshalb die Verschiebung der globalen Machtverhältnisse zu einem Stillstand der Reform der globalen Governance-Struktur führte.<sup>17</sup> Einer der Hauptgründe dafür ist das Vetorecht der EU (und der USA) bei größeren Reformen, u.a. der Vereinten Nationen, des Internationalen Währungsfonds oder der Weltbank. Darüber hinaus verhindert institutionelle Trägheit, dass die Lücke zwischen dem Relevanzverlust des Westens und dem Bedarf eines integrativen Systems der Global Governance geschlossen wird.

Alles in Allem ist ein Leerraum in der multilateralen Governance entstanden, der von einem fehlenden Einfluss der EU und dem gleichzeitigen Fehlen eines dauerhaften Ersatzes für diese gekennzeichnet ist. Während die USA aufgrund ihrer militärischen Stärke und schnellen wirtschaftlichen Erholung nach der Finanzkrise 2008 weiterhin eine Großmacht sind, scheitert die EU seit 2010 an strukturellen Reformen als Antwort auf die Krise in der Eurozone. Auch wenn die europäische Wirtschaft wieder Wachstum verzeichnet, hat die EU – aufgrund der multiplen Krisen – weiter an Fähigkeit verloren, auf der internationalen Bühne eine führende Rolle einzunehmen. Die Außenpolitik der EU leidet erheblich unter dem Verlust ihrer Glaubwürdigkeit,<sup>18</sup> was wiederum die Akzeptanz der nach dem Ende des Kalten Krieges vom Westen und insbesondere Europa favorisierten Ordnung bei anderen Mächten schmälert.<sup>19</sup>

### *Die Position der Türkei in einem sich wandelnden globalen Umfeld*

Der Wandel in der globalen Geopolitik beschränkt sich heute nicht auf den Aufstieg Russlands und Chinas, auch wenn dies die beiden bekanntesten und beständigsten Beispiele und vielleicht sogar die Vorreiter sind. Die Türkei profitiert ebenso von der globalen Machtverschiebung und wird als eine der „new powers“ und „major political and security players [...] with increasing political clout“<sup>20</sup> auf der internationalen Bühne bezeichnet. Als wachsende Wirtschaft, die über feste Beziehungen zu den BRICS-Ländern<sup>21</sup> verfügt, orientierte sich die Türkei am Beispiel der Soft-Power-Politik anderer Schwellenländer, um wechselnde und parallel bestehende Koalitionen zu bilden.

Andererseits unterscheidet sich der Aufstieg der Türkei von dem der Länder im globalen Osten und Süden: Seit dem Kalten Krieg war die Türkei ein Verbündeter der USA und des

16 Francis Fukuyama: *The End of History and the Last Man*, New York 1992.

17 Thomas Hale/David Held/Kevin Young: *Gridlock: Why Global Cooperation is Failing When We Need It Most*, Cambridge 2013.

18 Richard Youngs: *The Uncertain Legacy of Crisis. European Foreign Policy Faces the Future*, Washington 2014.

19 John Ikenberry: *Liberal Leviathan. The Origins, Crisis and Transformation of the American World Order*, Princeton 2011.

20 Catherine Ashton: Rede auf der 46. Münchener Sicherheitskonferenz, 6. Februar 2010, abrufbar unter: <https://www.securityconference.de/de/aktivitaeten/munich-security-conference/msc-2010/reden/ashton-catherine/> (letzter Zugriff: 5.3.2018).

21 BRICS steht für Brasilien, Russland, Indien, China und Südafrika.

Westens. Trotz gelegentlicher Interessenkonflikte zwischen den Verbündeten ist das Land nach wie vor Mitglied in vielen westlichen Organisationen, was ihm die Infragestellung der liberalen internationalen Ordnung erschwert.<sup>22</sup> Die politische und wirtschaftliche Abhängigkeit zwischen aufstrebenden Mächten und Ländern mit gleichfalls positiven wirtschaftlichen Perspektiven fördert jedoch deren Zusammenarbeit. Wenn ein Partner wirtschaftliche oder militärische Vorteile genießt, können andere von der geostrategischen Bedeutung des Partnerlandes profitieren. Im Falle der Türkei bringen Meinungsverschiedenheiten mit den westlichen Verbündeten, wie z.B. in der Kurdenfrage, das Land dazu, ein taktisches Bündnis mit Russland einzugehen. Dies führt dazu, dass sich die Türkei selbstsicherer und weniger abhängig vom Westen fühlt. Die direkten Vorteile der neuen, noch nicht etablierten Bündnisse machen die Türkei von ihren neuen Verbündeten abhängig – was diesen zum Vorteil gereicht. Außerdem haben enttäuschte Erwartungen von Schwellenländern, vor allem von solchen, die wirtschaftlich und in gewisser Hinsicht auch politisch der Türkei ähneln wie beispielsweise Brasilien, die Erwartungen der Türkei gedämpft, ein globaler Akteur zu werden. Ihr Anspruch, eine regionale Macht zu sein, bleibt dennoch weiter bestehen.

Der relative Niedergang der EU gegenüber dem Aufstieg der Türkei – oder in Recep Tayyip Erdoğans Worten: „[...] Turkey is getting stronger as time goes by, and the situation of many European states is quite obvious.“<sup>23</sup> – hat vielfältige Auswirkungen auf die Beziehungen zwischen den beiden Akteuren. Wie viele andere Länder hat sich die Türkei dem Osten zu- und von der EU abgewandt, dem einstigen Rückgrat der Außenpolitik der AKP-Regierung. In Anbetracht dessen ist Erdoğans Aussage vom November 2016 nicht überraschend, sich nicht auf die Beitrittsverhandlungen mit der EU zu beschränken, sondern auch in Erwägung zu ziehen, den „Shanghai Five“ beizutreten. Dies würde der Türkei erlauben, „to act with much greater ease“<sup>24</sup>. Aufgrund der wachsenden Zuversicht bezüglich dieser flexiblen Diplomatie wurde der türkischen Regierung der Verlauf der Verhandlungen mit der EU immer gleichgültiger.

## Der Verfall der liberalen internationalen Ordnung und der Aufstieg des Autoritarismus

Der Aufstieg neuer Mächte löste den Übergang zu einer post-amerikanischen Ära<sup>25</sup> der multipolaren globalen Ordnung aus. John Ikenberry definiert die liberale internationale Ordnung als „order that is open and loosely rule-based“ im Gegensatz zu „closed and non-rule-based relations – whether geopolitical blocs, exclusive regional spheres, or closed imperial systems“.<sup>26</sup> Dieses Konzept wird im Allgemeinen auf die internationalen Regeln und Organisationen bezogen, die nach dem Zweiten Weltkrieg entstanden, wie zum Beispiel die Vereinten Nationen, der Internationale Währungsfonds und die Weltbank.

Ein etwa 20 Jahre andauerndes globales Wirtschaftswachstum und wirtschaftliche Integration nach dem Ende des Kalten Krieges haben die Zusammenarbeit auf der internatio-

22 Tarik Oğuzlu/Emel Parlar Dal: Decoding Turkey's Rise: An Introduction, in: Turkish Studies 4/2013, S. 617ff.

23 Time Magazine: 10 Questions for Recep Tayyip Erdogan, 10. Oktober 2011.

24 Reuters: Fed up with EU, Erdogan says Turkey could join Shanghai bloc, 20. November 2016.

25 Zakaria: Post-American World, 2008.

26 Ikenberry: Liberal Leviathan, 2011, S. 18.

nalen Ebene begünstigt. Dies änderte sich 2008 mit dem Beginn der Wirtschaftskrise. Das heutige internationale System zeichnet sich verstärkt durch Konkurrenzdenken und Nullsummenspiele aus. Die politische Ordnung, wie sie von aufstrebenden Mächten wie Russland und China verfochten wird, ist kein multilaterales System basierend auf dem Konsens zwischen weitgehend souveränen, gleichberechtigten Staaten. Sie zielt im Gegenteil auf eine hierarchische Ordnung, die von wenigen Hauptakteuren dominiert wird.

Stephen Walt erklärt den Niedergang der liberalen Ordnung aus einer umfassenderen Perspektive: Die Vertreter des Liberalismus „überverkauften“ ihr Produkt, indem sie glauben machten, eine liberale Ordnung würde eine „zone of peace“ schaffen, und vergaßen dabei, dass erfolgreiche liberale Gesellschaften mehr als die formellen Institutionen der Demokratie benötigen. Auch unterschätzten sie die Rolle von Nationalismus und anderen Formen lokaler Identitäten, wie Autonomiebewegungen, Ethnizität oder Stammeszugehörigkeiten.<sup>27</sup> Dadurch waren Gegenreaktionen unausweichlich und der Liberalismus sah sich mit vorhersehbarem Widerstand von Anführern und Gruppen konfrontiert, die von diesem direkt bedroht wurden. Dies gefährdete die liberale Ordnung, da sie anfällig dafür ist, von ihren Gegnern missbraucht zu werden, die sich gerade die von liberalen Gesellschaften gewährten Freiheiten zunutze machen. Zwischen 2000 und 2015 brachen in 27 Ländern demokratische Systeme zusammen und viele aufstrebende Demokratien scheiterten daran, den Forderungen ihrer Bürger nach Freiheit, Sicherheit und wirtschaftlichem Wachstum gerecht zu werden. Gleichzeitig entwickelten sich etablierte Demokratien vermehrt zu dysfunktionalen politischen Systemen.<sup>28</sup> In Schwellenländern und besonders in China haben Jahrzehnte wirtschaftlichen Wachstums zudem gezeigt, dass Liberalisierung nicht notwendig ist, um Wohlstand zu erzeugen.

Der wachsende Widerspruch gegen die Annahme, der „Washington Consensus“ sei ein Garant wirtschaftlichen Wachstums, hat die Unterstützung für gegenteilige Ansichten gestärkt. Alternative wirtschaftliche Modelle bringen meist illiberale demokratische, wenn nicht sogar autokratische Regierungsmodelle mit sich und erzeugen die Illusion, Verstaatlichung und Zentralisierung von Regierungsstrukturen seien die sicherste Option in Anbetracht der neuen multipolaren Ordnung. Dadurch untergraben sie den Einfluss des Modells der europäischen liberalen Demokratie und reduzieren Konsenspolitik auf einen Widerstand, der der effektiven Ausübung von Staatsmacht entgegensteht.<sup>29</sup> Dies hat erhebliche Auswirkungen auf multilaterale Institutionen: Das Patt bei der Abstimmung über eine Syrien-Resolution ist ein Beispiel dafür, wie der Konflikt zwischen China und Russland auf der einen und Frankreich, den USA und dem Vereinigten Königreich auf der anderen Seite die Arbeit im Sicherheitsrat der Vereinten Nationen blockiert.

Das Verhältnis von nicht demokratischen Regimen zueinander sowie zu Demokratien ist oft von Defiziten gekennzeichnet und selten hinreichend klar ausgestaltet.<sup>30</sup> Auf dieses Argument aufbauend verändert der Aufstieg autokratischer Modelle die Sichtweise, wie

27 Stephen Walt: The Collapse of the Liberal World Order, in: Foreign Policy, 26. Juni 2016.

28 Larry Diamond: Democracy in Decline: How Washington Can Reverse the Tide, in: Foreign Affairs 4/2016, S. 151ff.

29 Ziya Öniş/Mustafa Kutlay: Global Shifts and the Limits of the EU's Transformative Power in the European Periphery: Comparative Perspectives from Hungary and Turkey, in: Government and Opposition, 29. Juni 2017, S. 11.

30 Larry Diamond et al.: Democracy in developing countries, Boulder, Colorado 1988.

einzelne Staaten potenzielle Verbündete und Feinde wahrnehmen und wie sie Bündnisse schließen. Die zunehmende Orientierung von Staaten und – im Falle von Europa – von rechtspopulistischen Bewegungen oder Parteien hin zu einer Achse Russland-China führt heutzutage zu der Verbreitung von illiberalen Regierungsstrukturen und autokratischen Herrschaftsformen. Die Türkei ist nicht nur von diesem Wandel betroffen, sondern sie spielt auch eine aktive Rolle in diesen neuen Bündnissen, was sie wiederum von der EU entfernt.

### *Mehr europäischer Realismus, um dem Verfall der liberalen Weltordnung zu begegnen*

Seit dem Ende des Zweiten Weltkriegs stand die EU an der Spitze des multilateralen Systems, zu dessen Hauptförderern sie gehörte. Heute ist sie angesichts der Auflösung der auf dem Liberalismus basierenden globalen Ordnung mit der Herausforderung konfrontiert, sich den Veränderungen in diesem System entweder anzupassen oder sich ihnen zu verschließen.<sup>31</sup> Entweder sie macht Zugeständnisse gegenüber den aufkommenden Mächten oder sie verteidigt das System und die Institutionen, welche der westlichen Führung jahrzehntelang zugutekamen.<sup>32</sup>

Diese Diskussionen finden sich im Leitmotiv der EU-Außenpolitik wieder, die lange Zeit auf der Förderung von Völkerrecht, multilateralen Organisationen und einer regelbasierten internationalen Ordnung beruhte. Ian Manners Konzept der „normativen Macht Europa“<sup>33</sup> verbindet den Beitrag der EU zur internationalen Politik mit der Förderung von gemeinsamen Werten wie Frieden, Freiheit, Demokratie, Menschenrechten und der Herrschaft des Rechts in den internationalen Beziehungen. Diese Werte sind im *Acquis communautaire* verankert und sie stehen für das, was die EU als „normal“ in ihren Außenbeziehungen betrachtet. Darüber hinaus fördert die EU diese Werte eher, indem sie als gutes Beispiel vorangeht, denn durch Zwang gegenüber den Partnern. Die Förderung solcher Werte im Inneren lässt sich am besten anhand der Kopenhagener Kriterien verstehen, welche der Erweiterungs- und der Europäischen Nachbarschaftspolitik im Sinne einer „force for good“ zugrunde liegen.<sup>34</sup>

Entscheidend für das europäische Verständnis der und den EU-Beitrag zur globalen Ordnung ist das Konzept des „wirksamen Multilateralismus“ der Europäischen Sicherheitsstrategie,<sup>35</sup> das auf der Förderung von Völkerrecht und multilateralen Organisationen beruht. Der europäische Glaube an die multilaterale und regelbasierte Ordnung entstammt der Übertragung der Prinzipien, die die innere Ordnung der EU prägen, auf deren auswärtige Beziehungen. Die Schaffung eines postmodernen politischen Systems in Europa, in dem supranationale Kooperation nationale Souveränität überwunden hat, veranlasste die EU, die Durchsetzung postmoderner Prinzipien auch außerhalb ihrer Grenzen anzustre-

31 Esther Barbé/Oriol Costa/Robert Kissack: *EU Policy Responses to a Shifting Multilateral System*, Basingstoke 2016.

32 Ebenda, S. 4.

33 Ian Manners: *Normative Power Europe: A Contradiction in Terms?*, in: *Journal of Common Market Studies* 2/2002, S. 235ff.

34 Esther Barbé/Elisabeth Johansson-Nogués: *The EU as a modest 'force for good': the European Neighbourhood Policy*, in: *International Affairs* 1/2008, S. 81ff.

35 Rat der Europäischen Union: *Europäische Sicherheitsstrategie. Ein sicheres Europa in einer besseren Welt*, Brüssel 2003.

ben und dabei auf globaler Ebene eine regelbasierte Ordnung und multilaterale Abkommen zu fördern.<sup>36</sup>

Die Fähigkeit der EU, die Welt nach ihren eigenen Vorstellungen zu gestalten, erlitt infolge der internen Krisen im Westen jedoch einen schweren Rückschlag.<sup>37</sup> Auf EU-Ebene hat eine Reihe von Phänomenen die Anpassung der EU an globale Dynamiken erschwert und dazu beigetragen, dass die EU sich von ihrem Anspruch als normative Macht und von der Verbreitung eines wirksamen Multilateralismus distanziert hat. Zu diesen Phänomenen gehört erstens die Stagnation der europäischen Wirtschaft, die zu einem Erstarren von Protektionismus und Nativismus – im Gegensatz zur Anziehungskraft von Globalisierung und offenen Gesellschaften – geführt hat. Zweitens haben – trotz des Wahlsieges von Emmanuel Macron über Marine Le Pen – in den politischen Debatten (u.a. in Frankreich, Ungarn und dem Vereinigten Königreich) Stimmen an Zugkraft gewonnen, die der Wahrung der nationalen Souveränität Priorität gegenüber einer weiteren Integration einräumen. Drittens haben sich andere Projekte regionaler Integration, wie MERCOSUR, ASEAN, die Afrikanische Union oder der Golfkooperationsrat, nicht nach dem Modell der EU entwickelt.

Als eine Folge des Verfalls der liberalen Ordnung und von Europas Rückzugs hat die EU auch in ihren Außenbeziehungen ihr Narrativ angepasst. Die Globale Strategie für die Außen- und Sicherheitspolitik der Europäischen Union (EUGS) von 2016, welche die Europäische Sicherheitsstrategie ersetzt, zeichnet ein realistischeres Bild der Welt und der Rolle, welche die EU darin einnehmen kann. Anstelle eines wirksamen Multilateralismus fordert die EUGS nunmehr den Aufbau kooperativer regionaler Strukturen.<sup>38</sup> Dem neuen Motiv des prinzipiengeleiteten Pragmatismus folgend wird darüber hinaus den Interessen und Werten der EU derselbe Stellenwert beigemessen. Dies geschieht in dem Bewusstsein, dass die multiplen europäischen Krisen einen stärkeren Fokus der EU auf die Sicherheit „ihrer Bürger und ihres Territoriums“<sup>39</sup> verlangen. Zu diesem Zweck setzt die neue Strategie einen weiteren Fokus auf Resilienz und nicht mehr auf den Anspruch der EU, eine „force for good“ zu sein.

### *Türkei: Abkehr von der liberalen Ordnung und Hinwendung zum Autoritarismus*

Eine der zentralen Herausforderungen, vor denen die Türkei angesichts der globalen Veränderungen steht, ist der weltweite Aufstieg anti-kosmopolitischer Bewegungen. In diesem Sinne schwächt die abnehmende Attraktivität der von Eliten geführten europäischen liberalen Ordnung die Partnerschaft der Türkei mit der EU und führt gleichzeitig dazu, dass sich beide Partner bei der Bewältigung einer Reihe von sicherheitspolitischen Herausforderungen, die hauptsächlich durch den Wiederaufstieg Russlands verursacht sind, isolieren. Die zunehmend nationalistische Rhetorik der türkischen Regierung im außenpolitischen Diskurs erschwert die Bewältigung dieser Schwierigkeiten weiter. Zu einer Zeit, in der die US-Administration angesichts dieser Herausforderungen gespalten ist, müssen neue und verbesserte Gesprächskanäle zwischen der Türkei und der EU geöffnet werden,

36 Robert Cooper: *The Postmodern State and the World Order*, London 2000.

37 Robin Niblett: *Liberalism in Retreat. The Demise of a Dream*, in: *Foreign Affairs* 1/2017, S. 17.

38 Rat der Europäischen Union: *Eine Globale Strategie für die Außen- und Sicherheitspolitik der Europäischen Union*. Brüssel, 28. Juni 2016, Dok. 10715/16.

39 Ebenda, S. 12.

um die Beziehungen auf rhetorischer Ebene zu verbessern und ein für beide Seiten akzeptables Gleichgewicht in der Partnerschaft herzustellen.

Der Optimismus der 1990er Jahre mit Blick auf die existierende liberale Ordnung ist einem zunehmenden Pessimismus gewichen. Stattdessen sind ein wiederaufkommender Autoritarismus und eine wachsende Attraktivität starker Führer zu verzeichnen, von denen erwartet wird, bestehende Unzufriedenheit zu beseitigen.<sup>40</sup> Die Türkei ist nicht nur ein Beispiel für diese Form autoritärer Führung, die zu einer „Normalität“ geworden ist, sondern das Modell ist Teil eines weiten Netzwerks autoritärer Regime, die voneinander lernen. In Anbetracht des relativen politischen und wirtschaftlichen Verfalls des Westens ist die von ihm angeführte liberale Weltordnung weder in ihrem Kern noch in ihrer Peripherie in der Lage, autoritäre Systeme zu isolieren.

Die liberale politische Wende in der Türkei Anfang der 2000er Jahre war weitgehend einem entgegenkommenden politischen Umfeld in der EU und vorsichtigen (wenn auch manchmal zu direkten) diplomatischen Manövern der USA zu verdanken. In diesem Sinne wurde die Zurückweisung der Türkei beim Europäischen Rat von Luxemburg 1997 in den Schlussfolgerungen des Europäischen Rates von Helsinki 1999 aufgehoben. Dies führte zu einem Dominoeffekt in der Türkei, der es ihr erlaubte, substanzielle Fortschritte bei innenpolitischen Reformen zu machen. Das freundliche Klima in der EU änderte sich allerdings mit der Wahl von Nicolas Sarkozy und Angela Merkel in Frankreich und Deutschland und aufgrund der ungelösten Zypern-Frage. Zusammen mit einer zwiespaltigen US-Regierung unter George W. Bush ließ der „europäische Wind“ in der Türkei schließlich nach und der Reformprozess kam zum Stillstand. Der Aufstieg der extremen Rechten in Europa, eine desinteressierte US-Administration und sich verschlechternde demokratische Bedingungen in der Türkei führen sowohl in „Ankara“ als auch in „Brüssel“ zu Frustration.

## Russlands Rückkehr auf die globale Bühne und Putins Präsidentschaft

In einem Beitrag aus dem Jahr 2011 schreibt Ivan Krastev vom „paradox of Russian authoritarianism today“ und verweist auf Russland als prominentestes Beispiel für einen neuen Autoritarismus. Obwohl Gegner wie Unterstützer das Modell als Misserfolg betrachten, verändere es sich nicht und genieße weithin Unterstützung.<sup>41</sup> Dies sei auf die Innen- und Außendarstellung putinesker Führung zurückzuführen, die den Präsidenten als paternalistischen Führer zeige, der durch seine unangefochtene Vorherrschaft die russische Gesellschaft eint. Dieses Paradox ist der Schlüssel, um zu verstehen, wieso Autoritarismus auch im Zeitalter der Demokratie fortbesteht.

Die proaktive Politik Russlands in seiner Nachbarschaft zielt auf eine „strategic, economic and normative leadership in a post-Soviet space, with the goal of countering Western interests and influence in the region“.<sup>42</sup> Die geopolitischen und ideologischen Motive dafür sind auch innenpolitisch begründet. Während Russland seinen Großmachtstatus wiederherstellen möchte, nutzt es dieses auf internationaler Bühne verfolgte Ziel, um das von Pu-

40 Walt: *The Collapse of the Liberal World Order*, 2016.

41 Ivan Krastev: *Paradoxes of the new authoritarianism*, in: *Journal of Democracy* 2/2011, S. 5ff.

42 Bobo Lo: *Russia and the New World Disorder*, Washington 2015.

tin im eigenen Land vertretene politische und wirtschaftliche System zu rechtfertigen und zu legitimieren.<sup>43</sup>

Während Russlands ehrgeizige Rückkehr auf die internationale Bühne ursprünglich darauf zielte, sich selbst wieder als globale Macht zu etablieren, hat das Land seine Ambitionen zuletzt – besonders seit Beginn seiner Beteiligung am syrischen Bürgerkrieg – auf die unmittelbare Nachbarschaft konzentriert. Eine Allianz mit Russland führt die Türkei mit ihrem wachsenden Selbstbewusstsein und zunehmend autoritären Zügen zum einen weg von ihren traditionellen Partnern im Westen, besonders in Europa. Zum anderen stellt der russische Einfluss auf populistische und Anti-Establishment-Parteien in den EU-Mitgliedstaaten, sei es als Vorbild oder in Form von materieller Unterstützung und von Informationen, eine weitere Belastung für die europäisch-türkischen Beziehungen dar.

### *Die russische Bedrohung der europäischen Sicherheitsarchitektur*

Entscheidender Faktor für den Wandel des europäischen Narrativs über Russland ist die russische Bedrohung der europäischen Sicherheitsarchitektur seit den Interventionen auf der Krim und in der Ukraine. So interpretieren einige Autoren Putins Druck auf die Ostgrenze Europas als deutliches Anzeichen für eine von revisionistischen Kräften angeführte, gegen die westlich dominierte globale Ordnung gerichtete Vergeltung.<sup>44</sup> In russischer Lesart erleidet das Land seit dem Zerfall der Sowjetunion einen Machtverlust und ist mit der Expansion der EU in Richtung der ehemaligen sowjetischen Sattelitenstaaten sowie mit der Ausdehnung der NATO bis an die Grenze der russischen Einflussphäre konfrontiert. Die Expansion des Westens und der Rückzug Russlands haben Präsident Putin veranlasst, die Wiederherstellung russischen Einflusses auf dem Gebiet der früheren Sowjetunion anzustreben, einschließlich der Zerstückelung Georgiens, der Rückholung Armeniens in den russischen Orbit, der Festigung russischer Macht auf der Krim und der Demütigung des Westens in der Ukraine.<sup>45</sup>

Aus Sicht anderer Autoren ist das jüngste Verhalten Russlands dagegen Ausdruck eines Unbehagens gegenüber einer Welt, die sich russischem Einfluss entzieht, und der fehlenden Fähigkeit des Kremls, eigene Interessen im internationalen System zu vertreten. In einem gewissen Sinne agieren Russland und China als etablierte Großmächte, die versuchen, ihre Stellung innerhalb des internationalen Systems zu verbessern, und nicht, dieses zu ersetzen.<sup>46</sup> In beiden Fällen haben Russlands Durchsetzungsfähigkeit und seine gewachsene geopolitische Bedeutung die EU mit der Rückkehr der Geopolitik und einer harten Realität in Europa konfrontiert. Dies gilt besonders für den Fall der Ukraine. Einerseits haben die Annexion der Krim und die militärische Intervention in der Ostukraine die Hoffnungen derjenigen zunichtegemacht, die glaubten, Russland würde sich einfach an die unipolare europäische und euroatlantische Ordnung nach dem Ende des Ost-West-Konflikts anpassen.<sup>47</sup> Stattdessen stellt sich Russland gegen diese Ordnung und ihre Regeln, die

43 Carolina Vendil Pallin: Future Approaches to the Shared Neighbourhood, European Union Institute for Security Studies: ISS Russian futures: Horizon 2025 26/2016.

44 Walter Russell Mead: The Jacksonian Revolt, in: Foreign Affairs 2/2017.

45 Ebenda.

46 Ikenberry: Liberal Leviathan, 2011.

47 Jeffrey Mankoff: Russia's Challenge to the European Security Order, German Marshall Fund of the United States: Policy Essay 39/2016.

nach dem Ende der bipolaren Welt entstanden sind, und fördert so ein Gefühl des Wettbewerbs in Europa und dem Westen insgesamt.

Andererseits führt Putins Politik zur Spaltung innerhalb der EU, die traditionell uneins in der Frage ist, ob sie Russlands Einfluss in der östlichen Nachbarschaft hinnehmen oder diesem entgegenzutreten soll. Dieser Konflikt hat sich nach der großen EU-Erweiterung um die Staaten Mittel- und Osteuropas 2004 verschärft, da sie Gebiete unter ehemals russischem Einfluss ins Zentrum der EU geführt hat. In der Folge befürworten Mitgliedstaaten wie Polen, das Russland als existenzielle Bedrohung seiner Sicherheit sieht, eine Politik der Abschreckung gegenüber „Moskau“. Auch die baltischen Staaten und Schweden sind beispielsweise zunehmend besorgt aufgrund von Russlands konfrontativer Politik, während Italien und Spanien traditionell einen vorsichtigeren Ansatz gegenüber Russland befürworten. Auch Frankreich unterstützt in gewissen Bereichen eine Zusammenarbeit mit Russland und Deutschland versucht um jeden Preis, eine Eskalation in den bilateralen Beziehungen zu verhindern.

Die unterschiedlichen Positionen gegenüber Russland haben innerhalb der EU zu kontroversen Debatten über die Verhängung von Sanktionen geführt. Gleichzeitig hat der Kreml durch die Unterstützung europaskeptischer Kräfte die Spaltungen innerhalb Europas weiter verschärft. Dies war der Fall während des französischen Wahlkampfes zu den Präsidentschaftswahlen 2017, bei denen Russland die Kandidatin des Front National Marine Le Pen unterstützt hat, und auch vor dem britischen Referendum über einen Austritt aus der EU, das Russland als Chance sah, Europa zu schwächen. In Ungarn greift Viktor Orbán in seinem Verständnis von den „illiberalen Demokratien“ Putins antieuropäische Positionen auf. Vom Kreml wiederum wird dieses Narrativ als Beleg für den möglichen Zusammenbruch des europäischen Projekts angeführt.

### *Russland: Freund oder Feind der Türkei?*

Der Wiederaufstieg Russlands hat einen stark negativen Effekt auf die Türkei und auf deren Optionen, in den folgenden Feldern mit der EU zusammenzuarbeiten: bezüglich des syrischen Bürgerkriegs und damit in der sogenannten Flüchtlingskrise; bezüglich der Schwarzmeerregion; und bezüglich Cyber-Bedrohungen, die die Spannungen in den Zieländern, auch der Türkei, verschärfen.

Russlands Präsenz in Syrien hat mehr Folgen als allein die Aufrechterhaltung des Assad-Regimes. Durch die Einrichtung einer Basis in Syrien verfügt das Land nun über die Fähigkeit, in der gesamten direkten Nachbarschaft Syriens militärisch zu intervenieren, die NATO herauszufordern und seine Beteiligung an den politischen Prozessen in der Region durchzusetzen. Dies wiederum stützt „Moskaus“ neue Sicherheitsidentität als wiederkehrende Weltmacht, die die militärischen Fähigkeiten der NATO auf ganzer Breite herausfordert. Die Präsenz Russlands in Syrien hat ferner den Iran und seine schiitischen Stellvertretermilizen im Irak und Syrien zu einer Reihe von Operationen ermutigt. Die Instabilität in der Region hat eine Massenflucht in die Türkei ausgelöst. Die Bildung eines „kurdischen Korridors“ an der syrischen Grenze hat kürzlich zu einer militärischen Intervention der Türkei in PYD- und YPG-kontrollierten Gebieten in Syrien geführt. Diese Entwicklungen belasten wiederum die politischen Beziehungen der Türkei mit der EU.

Russlands Vorherrschaft in der Schwarzmeerregion ist ein ebenso wichtiger Faktor, der die Lage der Türkei und der gesamten Region beeinflusst, aber selten Aufmerksamkeit findet. Mit der Annexion der Krim hat Russland die Kontrolle über die Stützpunkte der ukrainischen Marine in Sewastopol übernommen und damit erheblich die militärische Balance zwischen den Anrainerstaaten des Schwarzen Meeres gestört. Seit 2001 ist diese Balance unter Beteiligung der türkischen Marine von der Black Sea Naval Force (BlackSeaFor) garantiert worden. Der russisch-ukrainische Krieg im Donbass und der Abschuss eines russischen Kampffluggesetzes durch die türkische Luftwaffe haben de facto zum Ende der BlackSeaFor und der Zusammenarbeit der Seestreitkräfte und damit zum Zusammenbruch des Kräftegleichgewichts im Schwarzen Meer geführt. Die Folgen für die Türkei waren erheblich, da Russland nun allein die militärische Kontrolle über das Schwarze Meer ausübt. Im Juli 2017 nahm die Türkei zusammen mit US- und britischen Marinestreitkräften an der Militärübung „Sea Breeze“ im Schwarzen Meer teil. Damit machte die NATO deutlich, dass sie Russlands Vorherrschaft in der Schwarzmeerregion nicht akzeptiert und bereit ist, hier Streitkräfte aufzuwenden, um dem Einfluss „Moskaus“ entgegenzutreten.

Schließlich fordert auch Russlands wachsende Macht im Cyberspace die Türkei heraus. Als Reaktion auf den Abschuss des russischen Kampffluggesetzes im November 2015 fand ein groß angelegter Distributed-Denial-of-Service-Angriff<sup>48</sup> auf türkische Banken, Geldautomaten und Internetseiten der Regierung statt. Auch zuvor war die türkische Regierung bereits Ziel solcher Angriffe, so zum Beispiel als am 7. Dezember 2016 auf der Internetplattform WikiLeaks 57.000 E-Mails des türkischen Ministeriums für Energie und Rohstoffe und im Juli desselben Jahres E-Mails aus mehr als 1.400 E-Mail-Postfächern der regierenden AK-Partei veröffentlicht wurden. Auch wenn die Leaks nicht mehr als kurzfristige Verstimmungen in der türkischen Innenpolitik verursacht haben, demonstrieren sie doch die Fähigkeit russischer Spezialisten, tief in kritische IT-Infrastrukturen der Türkei vorzudringen.

Insgesamt hat die Türkei zwei Optionen zur Gestaltung ihrer Beziehungen zu Russland: Einerseits kann sie als Teil des Systems kollektiver Sicherheit der NATO und der EU Russland als wiedererstarkende Macht und Sicherheitsbedrohung begreifen. Andererseits könnte Russland für die türkische Regierung als wichtiger Handelspartner potentiell ein strategischer, wenn auch nicht stabiler Partner sein. Die in den regierungsinternen Diskursen für Russland verwendeten Narrative wechseln ständig zwischen Nachbar, Partner, Alliiertes und Feind, wie es sich am Beispiel der Syrien-Krise zeigt.

Die Unterschiede in der Russlandpolitik der Türkei und jener der EU-Mitgliedstaaten zeigen sich auch in der jeweiligen Innenpolitik. Während die Frage nach einer angemessenen Reaktion auf die russische Herausforderung – besonders im Fall der Cyber-Angriffe – in den letzten Wahlkämpfen in den EU-Mitgliedstaaten thematisiert wurde, war dies in der Türkei nicht der Fall, obwohl das Land davon genauso betroffen war. Um den eigenen Nutzen zu maximieren, versucht die türkische Regierung, in ihren Beziehungen zu Russland beide Karten zu spielen: einerseits die wirtschaftlichen und nicht-wertgebundenen Beziehungen mit Russland, andererseits die traditionellen Beziehungen mit dem Westen im Rahmen der NATO und mit der EU. Jedoch hat dieser Balanceakt bisher keine großen Ge-

48 Bei einem solchen Angriff werden IT-Infrastrukturen mit einer extrem großen Zahl von Anfragen konfrontiert, um so die Server zu überlasten, damit der jeweilige Dienst seine Funktion einstellen muss.

winne gebracht und die Türkei läuft Gefahr, ihren eigenen außenpolitischen Handlungsspielraum zu beschränken.

## Die Lehren des Populismus

Seit den 1980er und 1990er Jahren zeigt sich im Westen ein klarer Trend des Aufstiegs rechter politischer Parteien, deren Wahlerfolge nicht auf eine neofaschistische Wählerbasis, sondern ihre populistischen Gedanken zurückzuführen sind.<sup>49</sup> Die Debatte darüber, was Populismus genau auszeichnet, hält in der Wissenschaft weiter an. Das Problem, eine exakte Definition zu finden, resultiert aus der Tatsache, dass der Begriff des Populismus auf politische Bewegungen und Führungspersonal in unterschiedlichen geografischen, historischen und ideologischen Kontexten angewandt und ebenso zur Diskreditierung politischer Gegner benutzt wird. Eine weithin akzeptierte Definition versteht Populismus als eine „thin-centred ideology“, die sich auf einen vermeintlichen Antagonismus zwischen dem „wahren Volk“ und der „korrupten Elite“ sowie auf den Anspruch stützt, den wahren Willen des Volkes zu vertreten. Politik solle der Ausdruck der „volonté générale“ des Volkes sein.<sup>50</sup>

Im Vergleich zu den 1960er Jahren haben populistische Parteien ihre durchschnittlichen Ergebnisse bei nationalen und Europawahlen zumeist auf Kosten der Parteien in der politischen Mitte mehr als verdoppelt. Es gibt zwei zentrale Ansätze, diesen Zuwachs an Wählern populistischer Parteien zu erklären. Sie ergänzen einander und schließen sich nicht aus, auch wenn sie in der Regel getrennt voneinander diskutiert werden.

Studien zu den Verlierern der Globalisierung argumentieren, dass sich populistische Anti-Establishment-Bewegungen die Ängste der Wähler zunutze machen, die die Globalisierung als Ursache für die wachsende ökonomische Ungleichheit und Unsicherheit sehen. Der grundlegende Wandel in Arbeitswelt und Gesellschaft hin zu einer globalisierten, postindustriellen Wirtschaft in Verbindung mit einer programmatischen Konvergenz der etablierten Parteien, die den liberalen Konsens mittragen, hat im politischen Spektrum freie Räume entstehen lassen, die von neuen politischen Akteuren gefüllt werden. Andererseits unterstreicht die „cultural backlash thesis“ die Bedeutung kultureller und vorgeblich ethnischer Motive für die Unterstützung populistischer Parteien. Diese politische Verschiebung wird dabei als Gegenreaktion konservativer Wähler auf den Multikulturalismus westlicher Gesellschaften und den Wandel ihrer Identität durch die neue Inklusivität erklärt.<sup>51</sup> Insbesondere ältere, weiße und schlecht ausgebildete Männer sehen ihren Status und ihre Privilegien durch die liberalen Werte erodieren.

Der Aufstieg des Populismus stärkt in der EU politische Parteien und Bewegungen, die engere Beziehungen der EU zur Türkei oder gar deren Beitritt zur Union vehement ableh-

49 Paul Taggart: New populist parties in Western Europe, in: West European Politics 1/1995, S. 35ff.

50 Cas Mudde: Populist Radical Right Parties in Europe, Cambridge 2007.

51 Für das Brexit-Referendum zeigen Umfragedaten, dass Personen, die Multikulturalismus, Feminismus, Umweltbewegungen und Immigration als positive Entwicklungen betrachten, mit großer Mehrheit für einen Verbleib in der EU gestimmt haben. Jene Personen, die diese Entwicklungen negativ bewerten, haben mit einer noch größeren Mehrheit für einen Austritt gestimmt.

nen.<sup>52</sup> Dies wird langfristig Auswirkungen auf die EU-Türkei-Beziehungen haben und zu einer Verhärtung der Positionen auf beiden Seiten führen.

### *Der Schock des Populismus in Europa*

Starke Oppositionskräfte gegen die vermeintlichen Gefahren supranationaler Integration und die EU sind ein Kennzeichen der populistischen Bewegungen in Europa. Angesichts der möglichen Wahlsiege Norbert Hofers in Österreich, Geert Wilders in den Niederlanden und Marine Le Pens in Frankreich wurde für die Jahre 2016 und 2017 der Durchbruch der Populisten in Europa erwartet. Auch die Entscheidung der Briten für den Brexit wurde als ultimativer Ruf nach „taking back control“ im Sinne britischer Souveränität interpretiert. Die genannten und weitere an Regierungskoalitionen in Europa beteiligte und in nationalen Parlamenten vertretene populistische Parteien stellen die nationale Souveränität ins Zentrum ihrer politischen Debatten, präsentieren sich als Anti-Establishment-Kräfte zum Vorteil der Bürger und schmähen die EU mit klar europaskeptischen Programmen.

Der Sieg der „populistischen Internationalen“ in Europa blieb jedoch aus. Nach dem Referendum über den Austritt des Vereinigten Königreichs aus der EU bleibt das Land in der Frage gespalten, mit welchen Zielen der Austritt verhandelt und wie die zukünftigen Beziehungen zur Union gestaltet werden sollen. „Brüssel“ ist es dagegen gelungen, im Kreis der EU-27 Geschlossenheit für seine Verhandlungsführung zu demonstrieren. Auf diese Weise hat es das Gewicht der EU in den Artikel-50-Verhandlungen gestärkt. Der prognostizierte Dominoeffekt unter den EU-Mitgliedstaaten wird in naher Zukunft kaum eintreten, seit die Unterstützung der EU-Mitgliedschaft in den anderen EU-Staaten angesichts des kommenden Brexits gewachsen ist und im EU-weiten Durchschnitt bei 62 Prozent liegt.<sup>53</sup>

Besonders bemerkenswert ist der Sieg Macrons bei den französischen Präsidentschaftswahlen, nachdem er sich klar für einen proeuropäischen Kurs ausgesprochen hat. Seine Wahl eröffnet die Chance, zusammen mit der neuen deutschen Bundesregierung und unter Beteiligung anderer proeuropäischer Staats- und Regierungschefs die EU zu reformieren.

Heather Grabbe und Stefan Lehne schlagen als Ausweg vor, dass die EU „stronger in defending its core project and more flexible in adjusting to new ways of doing politics“<sup>54</sup> werden muss. Die Debatte über die flexible Union eröffnet hier die Möglichkeit voranzugehen, auch wenn die Mitgliedstaaten und EU-Organen weiterhin uneins über die Ausgestaltung der Reform sind.

### *Die Türkei im Angesicht des Populismus*

Die Präsidentschaft Trumps ist Teil eines langfristigen Trends, zu dem ebenso das Scheitern von Demokratien seit der Jahrtausendwende – auch in Europa und der Türkei – wie der zunehmende Druck der Globalisierung auf die Mittelklasse in den westlichen Gesellschaften gehören, der die Tendenz zu nationalistischen und populistischen Revolten beför-

52 Susi Dennison/Dina Pardijs: The world according to Europe's insurgent parties: Putin, migration and people power, European Council on Foreign Relations: Juni 2016.

53 Isabell Hoffmann/Catherine E. de Vries: Brexit has raised support for the European Union, Bertelsmann Stiftung: Eupinions trends Policy Brief 11/2016.

54 Heather Grabbe/Stefan Lehne: Can the EU Survive Populism?, in: Carnegie Europe, 14. Juni 2016.

dert.<sup>55</sup> Diese Entwicklung in Verbindung mit der Politisierung der Debatte über Migration aus dem Mittleren Osten nach Europa, die immer stärker im Kontext sicherheitspolitischer Fragen diskutiert wird, befördert Xenophobie sowie Islamophobie und führt zu einer Radikalisierung. Die Türkei ist ein leichtes Ziel für Populisten, die diese Themen aufgreifen. Im Vereinigten Königreich, das traditionell einer der stärksten Befürworter des EU-Beitritts der Türkei ist, spielte das Bild von Türken, die im Falle eines Beitritts des Landes angeblich nach Europa strömen, eine zentrale Rolle in den Kampagnen zum Brexit-Referendum. In den Niederlanden, die gewöhnlich einem Beitritt der Türkei neutral gegenüberstanden, nutzten Politiker vor den Parlamentswahlen einen diplomatischen Eklat mit der türkischen Regierung für ihre Wahlkampagnen.

Cas Muddes Definition von Populismus als „an ideology that considers society to be ultimately separated into two homogenous and antagonistic groups, ‚the pure people‘ versus ‚the corrupt elite“ zugrunde legend wird die häufige Verwendung des „Wir-gegen-die“-Narrativs in Erdoğan's und den Reden anderer AKP-Politiker augenscheinlich.<sup>56</sup> Gleichzeitig lässt die türkische Regierung keine Gelegenheit aus, um die EU-Staaten für ihre populistischen Debatten über die Türkei zu kritisieren. Die Worte eines Beraters von Erdoğan belegen dies exemplarisch: „Obviously populist banter in which candidates vie with each other over who can bash Turkey more effectively sells better in German politics than the real issues concerning the EU, like Brexit“.<sup>57</sup> Die populistischen Debatten befeuern sich gegenseitig und belasten dabei die internationalen Beziehungen. Es ist deshalb keine Überraschung, dass sich populistische und autokratische Bewegungen – direkt oder indirekt – gegenseitig unterstützen. In diesem Sinne begreifen populistische Parteien in Europa die Türkei nicht als Gegner; im Gegenteil, sie werden zu alternativen Verbündeten der türkischen Regierung.

## Trump und die Neuausrichtung der US-Außenpolitik

Die kulturelle Entfremdung, die Teile der amerikanischen Gesellschaft empfinden, wird als einer der Gründe für Trumps Erfolg bei den Präsidentschaftswahlen 2016 gesehen. Einigen gesellschaftlichen Gruppen ist das Gefühl vermittelt worden, sie würden marginalisiert und seien das Ziel von Angriffen. Trumps America-First-Kampagne und seine Aussagen wie „Americanism, not globalism, will be our credo“ spielen genau mit diesen Gefühlen, indem sie sich von der globalen Rolle distanzieren, die die USA seit dem Zweiten Weltkrieg innehaben, und eine auf „Deals“ beruhende Ausgestaltung der Beziehungen zu ihren Verbündeten fordern.

Es herrscht weitgehend Konsens unter Wissenschaftlern und außenpolitischen Kommentatoren, dass Trump mit der Außenpolitik früherer Administrationen brechen wird. Auch wenn es nicht immer gelingt, Wahlversprechen einzulösen, wird Trumps Außenpolitik einen entscheidenden Einfluss auf die Beziehungen zwischen der Türkei und der EU haben und sei es nur, weil – wie er selbst sagt – seine Außenpolitik unberechenbar sein

55 Edward Luce: *The Retreat of Western Liberalism*, London 2017.

56 Sezin Öney/Emre Erdogan: *Turkey's populist politics*, in: *OpenDemocracy*, 6. Juni 2015.

57 Selcan Hacaoglu/Patrick Donahue: *Turkey Says Merkel Bending to Populism With EU Accession Threat*, *Bloomberg* 2017.

wird.<sup>58</sup> Dies wird die Unsicherheit auf der internationalen Bühne weiter verschärfen und die beiden Partner dazu bringen, ihre Allianzen mit den USA einerseits und anderen aufstrebenden Mächten, wie Russland und China, andererseits auszutarieren.

### *Trump als Chance für die EU?*

Für den Zusammenhalt in der EU und für ihre Reformfähigkeit könnte sich die Wahl Trumps im Sinne eines „external federators“ als förderlich erweisen. Trumps Unterstützung des Europaskeptizismus, wie er zum Beispiel in der Brexit-Entscheidung seinen Ausdruck findet, hat führende Politiker in der EU zu der Überzeugung gebracht, dass ein Bruch mit dem früheren Anführer der westlichen Welt unausweichlich ist.<sup>59</sup> Trump hat in der Tat eine Reihe von Prämissen infrage gestellt, die der westlichen Ordnung seit dem Ende des Kalten Krieges zugrunde liegen. So ist er zu einer protektionistischen Politik zurückgekehrt, glaubt nicht an den Wert multilateraler Organisationen und favorisiert ein System der Selbsthilfe. Er hat einen kommenden Bedeutungsverlust der NATO angedeutet und den Stellenwert der EU als natürlichem Partner der USA abgewertet. Trump hat die Stützen der liberalen Weltordnung insgesamt in einem Maße herausgefordert wie der Populismus in Europa.

Angesichts dieses transatlantischen Zerwürfnisses hat die EU ernsthafte Schritte zur Stärkung ihrer Verteidigungsfähigkeit und ihrer strategischen Autonomie ergriffen. So sind infolge von Trumps Forderungen nach einem stärkeren Beitrag der Europäer die Verteidigungsausgaben angehoben worden, um das 2-Prozent-Ausgabenziel der NATO zu erreichen, und es gibt Fortschritte in dem Bemühen, sich aus der Abhängigkeit von den USA zu befreien und die Gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik zu stärken. Nach dem Treffen des Europäischen Rates im Dezember 2016 haben die EU-Mitgliedstaaten einen „Implementation Plan on Security and Defence (IPSD)“ zur Umsetzung der EUGS beschlossen, der drei zentrale Projekte enthält: einen „Coordinated Annual Review on Defence“ (CARD), die „Military Planning and Conduct Capability“ (MPCC) und die Nutzung des Instruments der Ständigen Strukturierten Zusammenarbeit (SSZ). Neben den Initiativen der Mitgliedstaaten im Rat hat auch die Europäische Kommission im Rahmen des europäischen Verteidigungsaktionsplans einige Fortschritte hin zu effizienteren Ausgaben der Mitgliedstaaten für die gemeinsamen Verteidigungsfähigkeiten und zur Förderung einer wettbewerbsfähigen und innovativen industriellen Basis erreicht.

Die entscheidende Frage, ob sich die Mitgliedstaaten auf eine Verbesserung der Effektivität und Kohärenz der gemeinsamen Verteidigung einigen und die traditionellen Konflikte aufgrund nationaler Vorrechte beilegen können, ist jedoch weiterhin offen. Großbritanniens Entscheidung, die EU zu verlassen, kann entweder die Vertiefung der Kooperation im Verteidigungsbereich befördern, da die britische Regierung diesem Ansinnen traditionell skeptisch gegenübersteht, oder aber hier Fortschritte hemmen, da die EU eine Atommacht mit einer globalen Außenpolitik verliert. Nach dem Aufschwung, den Trumps Wahl der EU verliehen hat, und den Entwicklungen infolge der Veröffentlichung der EUGS wird viel davon abhängen, ob die Mitgliedstaaten bereit sind, sich trotz des abnehmenden Enga-

58 New York Times: Transcript: Donald Trump's Foreign Policy Speech, 27. April 2016, abrufbar unter: <https://www.nytimes.com/2016/04/28/us/politics/transcript-trump-foreign-policy.html> (letzter Zugriff: 16.3.2018).

59 Daniela Schwarzer: Europe, the End of the West and Global Power Shifts, in: *Global Policy* 4/2017, S. 18ff.

gements traditioneller Partner wie den USA und dem Vereinigten Königreich den sicherheitspolitischen Herausforderungen gemeinsam zu stellen. Die Anstöße von Seiten Deutschlands, Frankreichs und der EU-Institutionen könnten hier positiv wirken.

### *Die Türkei und die neue US-Außenpolitik*

Die unentschiedene Haltung der USA bezüglich des Bürgerkriegs in Syrien begann bereits in den letzten Jahren der Obama-Administration. Ursprünglich auf einen schnellen Rücktritt des syrischen Präsidenten Baschar al-Assad setzend geriet die inoffizielle Allianz zwischen den USA, der Türkei, Saudi-Arabien und Katar in eine Sackgasse, als zuerst der Iran und später Russland deren Einfluss in Syrien aufwogen. Da die russisch-iranische Zusammenarbeit die Kosten einer weiteren Intervention der USA deutlich steigen ließ, schreckten diese vor einer weiteren Eskalation zurück und überließen es der Türkei, mit den Folgen des ursprünglichen, aber gescheiterten Planes fertigzuwerden. Da die engen Beziehungen der neuen amerikanischen Administration zu „Moskau“ keine Verstärkung des US-Engagements in Syrien zulassen, wird sich dies auch nicht ändern. Deshalb ist die Türkei im Umgang mit den unvermindert aus Syrien ins Land strebenden Flüchtlingen weitgehend auf sich allein gestellt und kann nicht auf die Unterstützung der USA zählen, um den Einfluss Russlands im Syrien-Konflikt auszugleichen und sich den geopolitischen Ambitionen Russlands entgegenzustellen.

### **Die Zukunft der EU-Türkei-Beziehungen: Annäherung, Kooperation oder Konflikt?**

Es herrscht eine große Diskrepanz zwischen der EU und der Türkei hinsichtlich wahrgenommener Ängste oder Chancen. Aktuell steht die EU auf der Verliererseite, während die Türkei versucht, ihre Position auf der internationalen Bühne angesichts der globalen Machtverschiebungen, des Verfalls der liberalen Ordnung, des Aufstiegs von Autoritarismus und Populismus und des Wiedererstarkens Russlands zu stärken. Auf der anderen Seite wird der Faktor „Trumpf“ von beiden Akteuren als Chance wahrgenommen.

Eine Annäherung in Form einer Türkei, die ihre Beitrittskandidatur weiterverfolgt oder Mitglied der EU wird, ist das unwahrscheinlichste Szenario für die zukünftigen EU-Türkei-Beziehungen. Das sich vom Westen in den Osten verschiebende Machtzentrum und der Niedergang der liberalen Ordnung unter westlicher Führung verringern den Einfluss der EU als normative Macht, auch auf die Türkei. Die Machtverschiebung schwächt angesichts der Etablierung neuer Machtzentren die Fähigkeit der EU, Einfluss auf globaler Ebene auszuüben. Dies verringert die Bereitschaft von Akteuren wie der Türkei, die normativen Vorgaben der EU zu akzeptieren, und fördert zugleich deren Tendenz, sich um neue Bündnisse zu bemühen. Dadurch ist die EU immer weniger in der Lage, das Verhalten der Türkei in multilateralen Gremien zu beeinflussen oder die türkische Führung zu überzeugen, gemäß dem von der EU festgelegten Pfad zu handeln. Dies ist gerade angesichts des türkischen Status als EU-Beitrittskandidat bemerkenswert.

Als eine Folge des weltweiten Aufstiegs des Populismus ist die EU in wachsendem Maße mit politischen Oberhäuptern konfrontiert, die sich den Lehren des Populismus verschrieben haben. So ist sie beispielsweise trotz des Flüchtlingsabkommens mit der Türkei von dem Wohlwollen Erdoğans abhängig, wenn es darum geht, ob die türkische Regierung ihre darin eingegangenen Verpflichtungen einhält. Dies hat die Fähigkeit der EU geschmälert,

von der Türkei die Einhaltung von Werten einzufordern. Werden der „amerikanische Anker“ und die russische Bedrohung der europäischen Sicherheitsarchitektur in die Analyse einbezogen, relativiert sich das Bild einer EU, die sich jenseits ihrer Grenzen als eine Macht positionieren kann.

Demzufolge würde ein Szenario der Annäherung an die EU von der Türkei verlangen, sich von alternativen Partnerschaften mit nicht-westlichen Mächten zu distanzieren und sich vollkommen den liberalen und demokratischen Werten des Westens zu verpflichten. Dies setzt voraus, dass die westliche liberale Ordnung wiederhergestellt wird. Obwohl eine Annäherung unter diesen Umständen theoretisch denkbarer wäre, setzt diese praktisch zwei weitere Faktoren voraus. Diese sind eine umfassende wirtschaftliche Krise der Schwellenländer und eine Konfrontation zwischen der Türkei und Russland.

Da das Eintreten dieser beiden Bedingungen sehr unwahrscheinlich ist, verbleiben zwei weitere Szenarien im Rahmen des Möglichen: Kooperation und Konflikt. Kooperation ist möglich, solange sich die Türkei an westlich geführten multilateralen Organisationen beteiligt. Die konkreten Interessen der EU und der Türkei u.a. im Bereich der gemeinsamen Nachbarschaft, der Terrorismusbekämpfung und der Migrations- und Handelspolitik werden beide in unterschiedlichem Ausmaß zur Zusammenarbeit zwingen, ungeachtet tagespolitischer Schwankungen in den bilateralen Beziehungen. Jedoch beschränken die Entwicklungen auf der globalen Ebene die Zusammenarbeit auf ein Minimum, nämlich auf Vereinbarungen zur Lösung konkreter Probleme im gegenseitigen Einvernehmen. Ungeachtet dieser Kooperationsansätze erscheint das Szenario des Konflikts doch als das wahrscheinlichste.

Ein anderes Szenario, das den Verlauf der Beziehungen beeinflussen könnte, hängt mit der Frage zusammen, ob die aufstrebenden Mächte im Osten, vor allem China, sich in die bestehende internationale Ordnung einfügen oder versuchen werden, eine neue zu schaffen. Eine vom Osten angeführte internationale Ordnung würde die Türkei dazu drängen, sich mit China zusammenzuschließen, was weniger Konditionalität und mehr Realpolitik als in den Beziehungen zur EU bedeuten würde. Dies könnte offensichtlich zu einer Unterbrechung des türkischen EU-Beitrittsprozesses führen. Sollte sich China aber in die bestehende Ordnung einfügen und ein zentraler Akteur in internationalen Gremien werden, könnten die EU und die Türkei wieder an einem Strang ziehen. Sie wären beide bereit, die Beziehungen zu China und anderen östlichen Mächten im Einklang mit der gegenwärtigen globalen Ordnung zu vertiefen. Dies würde die Tendenz der Türkei, abwechselnd von der vom Westen geführten liberalen Weltordnung und den aufstrebenden Mächten profitieren zu wollen, abschwächen und somit auch das Konfliktpotenzial in den EU-Türkei-Beziehungen senken.

Für die Türkei ist die riskanteste Entwicklung auf globaler Ebene ein dauerhaftes Wiedererstarken Russlands. Dessen Fähigkeiten zur elektronischen Kriegsführung zusammen mit seinem digitalen Propagandaapparat (wie z.B. die Verbreitung von Fake News oder automatisierte Bots) sind mächtig genug, um Wahlen und politische Prozesse in den NATO-Ländern zu beeinflussen. Dies wird aller Wahrscheinlichkeit nach aufgrund der zunehmenden Festigung der türkischen Beziehungen zu Russland sowohl kurz- als auch mittelfristig negative Auswirkungen auf das Verhältnis der EU zur Türkei haben. Weniger wahr-

scheinlich erscheint demgegenüber ein positiver Einfluss infolge einer ausgeprägten Konfrontation zwischen Russland und der Türkei.

Die zu erwartende dauerhafte Präsenz Russlands in Syrien und dessen Partnerschaft mit Iran auf dem Schlachtfeld bringen wahrscheinlich eine andauernde Flüchtlingsproblematik für die EU und die Türkei mit sich. Ein ähnliches Problem stellt der Krieg gegen den sogenannten Islamischen Staat in Syrien und im Irak dar. Während der Islamische Staat an Territorium verliert, wird die Frage nach dem Umgang mit den befreiten Gebieten zum Auslöser erneuerter Diskussionen. Wird der Übergang schlecht gestaltet, droht weiterhin Instabilität in der Region und die Zahl der Flüchtlinge wird nicht abnehmen. In Anbetracht der gegenwärtigen Spaltungen innerhalb der Administration in Washington und der NATO ist ein Missmanagement der Situation zu erwarten. Die Krise sunnitischer Araber in Syrien und im Irak wird dann auf die türkische Innenpolitik übergreifen. Dieses „Rückstoßprinzip“ droht auch der EU, da Dschihadisten, die aus der EU stammen und unter dem Banner des Islamischen Staates kämpfen, zwangsläufig in ihre Heimatländer zurückkehren und bestehende Spannungen zwischen den dort lebenden muslimischen Bürgern und dem Staat verstärken werden. Diese drei Faktoren – die Flüchtlingsfrage, die Transition in Syrien und dem Irak und der Terrorismus – sowie das mögliche Versagen der internationalen Gemeinschaft, diese zu handhaben, werden von populistischen Parteien aller Wahrscheinlichkeit nach instrumentalisiert werden und dadurch auch indirekt Einfluss auf die Europapolitik haben. Dieser Teufelskreis wird die EU-Türkei-Beziehungen zumindest mittelfristig beeinflussen.

Der Aufstieg der extremen Rechten in Europa, der sich sowohl aus dem Wiedererstarken Russlands als auch aus der Schengen-Krise speist, wird ebenfalls ein andauernder Trend bleiben. In der Vergangenheit profitierte die Türkei von europäischen liberalen und progressiven Parteien, während sie sich mühte, eine gemeinsame Ebene mit konservativen Parteien zu finden. Eine wiederauflebende extreme Rechte in Europa wird die Fähigkeit der Türkei, mit der EU zu kooperieren, weiter begrenzen. Sie könnte aber auch zu einer „zynischen“ Kooperation zwischen der türkischen und zunehmend autoritären und/oder rechtspopulistischen Regierungen in der EU führen, die alleine auf „Deals“ ausgerichtete außenpolitische Beziehungen mit der Türkei außerhalb des EU-Rahmens pflegen.

Der Sicherheitsanker der Türkei im Westen – die NATO im Allgemeinen und die USA im Speziellen – wird zumindest für die kommenden vier Jahre auf wackeligem Boden stehen. Amerikanische Sicherheitspolitiker werden wohl zu gegebener Zeit autonome Entscheidungen zur Unterstützung ihrer Verbündeten wie der Türkei treffen, aber die Dominanz Russlands in der türkischen Nachbarschaft schreckt das US-Militär davon ab. Unter der Führung eines unentschlossenen Präsidenten wird das US-Militär wohl eine passive Haltung gegenüber der Türkei einnehmen. In diesem Szenario hat die Türkei nichts weiter zu tun, als sich mit Russland in wichtigen Sicherheitsfragen zu Syrien, dem Kaukasus und der Schwarzmeerregion zusammenzuschließen. Dies wiederum impliziert, dass die Türkei getrennt von der NATO handelt und darauf zielt, ihre eigenen Interessen im Alleingang zu schützen.

Auf der anderen Seite wird die Kombination der zuvor genannten Faktoren die Türkei wohl weiter isolieren und vorherrschende autoritäre Tendenzen weiter festigen. Da es wenige Gründe für die Türkei gibt, militärische sowie Handels- und bilaterale Beziehungen

mit den USA, der EU oder Russland zum beiderseitigem Vorteil zu unterhalten, wird die Türkei wohl eine Politik zur Stärkung der eigenen Identität verfolgen, in der Islam und türkischer Nationalismus den politischen und kulturellen Raum vollständig dominieren. In diesem Szenario engagiert sich die Türkei langfristig innerhalb ihrer Grenzen sicherheitspolitisch gegen die verbotene Arbeiterpartei Kurdistans (PKK), indem sie in den überwiegend kurdischen Provinzen ständig militärisch präsent ist. Dieser dauerhafte Militäreinsatz wird die Türkei dazu zwingen, die Macht weiter zu zentralisieren und dadurch Freiräume für Kritiker und eine funktionierende Opposition weiter einzuschränken. Aufgrund des enormen innen- und außenpolitischen Drucks, der in diesem Szenario entsteht, wird dieses nicht tragfähig sein.

Dieser zuvor dargelegten Logik zufolge werden die EU-Türkei-Beziehungen komplett eingefroren werden oder zu einem Konflikt führen, wenn sie der Willkür externer Ereignisse überlassen werden. Deshalb müssen die Türkei und die EU an machbaren, realistischen und einvernehmlichen Rahmenbedingungen arbeiten, um sich gegenseitig in dieser Phase der systembedingten Neugestaltung zu unterstützen. Diese Unterstützung wird wohl ohne und ungeachtet der USA erfolgen müssen, zumindest unter der Trump-Administration, die einen Rückzug „Washingtons“ aus den EU-Türkei-Angelegenheiten erwarten lässt. Dies stellt zu einem gewissen Grad auch eine Chance für „Ankara“ und „Brüssel“ dar. In der Vergangenheit war „Washington“ der unsichtbare Motor hinter den EU-Beitrittsverhandlungen der Türkei. Jetzt kann unter neuen Umständen eine erneuerte, einzigartige und „organische“ Beziehung zwischen der EU und der Türkei entstehen, die die Realität beider Akteure abbildet. Nur durch die Schaffung eines solchen realistischeren Umfeldes können die Türkei und die EU im gegenwärtigen globalen Sturm Kurs halten.

*Übersetzung aus dem Englischen: Yvonne Braun und Julian Plottka.*