April 2021
Länderbericht
Auslandsbüro Türkei

KONRAD ADENAUER STIFTUNG

Von Gipfel zu Gipfel – EU-Türkei Beziehungen im Schlingerkurs

Walter Glos und Nils Lange

Seit mehr als ein Jahr beschäftigen sich die regelmäßigen und außerordentlichen Sitzungen des Europäischen Rates nicht nur mit der Covid-19-Pandemie, sondern auch mit dem Stand der EU-Türkei Beziehungen. Von insgesamt 12 Ratssitzungen von Anfang 2020 bis jetzt haben sich sechs direkt oder indirekt den EU-Türkei Beziehungen gewidmet. Das Thema ist allgegenwärtig und scheint festgefahren zu sein. Die letzte Ratssitzung am 25. und 26. März bekräftige dennoch erneut die Bereitschaft der EU am Festhalten einer positiven Agenda für die Türkei. Der anschließende Besuch der beiden europäischen Präsidenten unterstrich den Wunsch nach einer neuen Dynamik in den Beziehungen zwischen Ankara und Brüssel. Ob diese letzten Entwicklungen eine Trendwende in den europäisch-türkischen Beziehungen darstellt, bleibt abzuwarten. Ein Überblick über eine Talfahrt.

Quo vadis, EU-Türkei Beziehungen?

Der überraschende Besuch der EU Kommissionspräsidentin Ursula von der Leyen und dem Präsidenten des Europäischen Rates Charles Michel war nur der vorläufige Höhepunkt eines seit Jahren stagnierenden bis deteriorierenden Verhältnisses zwischen der Türkei und der Europäischen Union, unter dem beide Seiten leiden und zunehmend unzufrieden sind. Gerade die letzten 12 Monate waren vor allem von beständiger Unbeständigkeit gekennzeichnet.

Der protokollarische Fauxpas, welcher als „Sofa-Gate“ bekannt bleiben wird, und insbesondere in den Sozialen Medien für Empörung sorgte, hat gezeigt, wie sensibel beide Seiten auf Symbolik reagieren und auf welchem fragilen Fundament die Beziehungen derzeit stehen. Ohne diesen Zwischenfall wäre der Besuch wahrscheinlich vor allem als realpolitischer Schritt gegenüber Ankara interpretiert worden.

Die Frustration auf beiden Seiten ist groß und der Wunsch nach einer Besserung der Beziehung vorhanden. Der Schlüsselsatz in Charles Michels Presseerklärung nach dem Treffen war, dass das zukünftige Engagement der EU gegenüber der Türkei "progressiv, verhältnismäßig und reversibel"[1] sein werde. Kommissionspräsidentin von der Leyen unterstrich diesen Punkt, indem sie in Erinnerung rief, dass die EU zwar grundsätzlich die Beitrittsperspektive der Türkei aufrechterhalten wolle, aber sehen müsse, wohin der aktuelle Weg führe. Europa erwarte ein klares Bekenntnis der Türkei zur Aufrechterhaltung des positiven Momentums. Die zukünftigen Beziehungen seien demnach von der Nachhaltigkeit der türkischen Rhetorik und Aktionen abhängig.[2]

In den Wochen zuvor signalisierten sowohl die EU Staats- und Regierungschefinnen und -chefs als auch die türkische Regierung ihren Wunsch und ihre Bereitschaft nach einer rationalen Beziehung, welche anstatt der Differenzen die gemeinsamen Interessen in den Vordergrund rückt.

Der türkische Präsident Recep Tayyip Erdoğan scheute außerdem nicht davor zurück, in zahlreichen öffentlichen Auftritten zu betonen, dass der Platz der Türkei in Europa sei und es das Ziel Ankaras bleibe, ein vollwertiges Mitglied der Europäischen Union zu werden.

Zwischen Stagnation und Rückschritten

Die Wahrung einer positiven Agenda in den Beziehungen der Türkei zur EU ist in Hinblick auf die Entwicklungen der letzten Jahre allerdings kein Durchbruch, sondern nur eine gewisse Rückkehr zur Normalität. Seit spätestens 2007 befinden sich die EU-Türkei Beziehungen in einer Abwärtsspirale, welche in ihren besten Zeiten in den letzten Jahren vor allem von einem gekennzeichnet war: Stillstand.

Nach dem Scheitern des Annan-Plans zur Wiedervereinigung Zyperns, der durch die griechischen Zyprioten abgelehnt wurde und dem darauffolgenden Beitritt der Republik Zypern zur Europäischen Union verschlechterten sich die Beziehungen stetig. Beitrittskritische Regierungschefinnen und -chefs, beendeten ab 2007 in gewisser Weise die Fortschritte der Türkei in Richtung EU-Mitgliedschaft. Die Blockade der Öffnung von Kapiteln in den Beitrittsverhandlungen durch Frankreich und Zypern sollte rückblickend einen Wendepunkt in den europäisch-türkischen Beziehungen darstellen.

Die fehlende außenpolitische Koordination zwischen der EU und der Türkei im Angesicht des sogenannten „Arabischen Frühlings" und das beginnende außenpolitische Auseinanderdriften sollten durch eine neue positive Agenda zur stärkeren Anbindung aneinander ersetzt werden. 2012 wurde diese neue positive Agenda, welche eine neue Dynamik in die Beziehungen bringen sollte, mit dem Ziel „den Weg zurück zu einer wiederbelebten europäisch-türkischen Dynamik zu finden" vorgestellt. Diese Agenda fand ein jähes Ende beginnend mit der Eskalation des Konflikts im Zuge der Gezi-Proteste 2013, dem Ende der Friedensverhandlungen und des Waffenstillstandes zwischen der als terroristisch eingestuften PKK und dem türkischen Staat sowie der fraglichen Wiederholung der Parlamentswahlen 2015.

Krisenmodus

Seither befinden sich die europäisch-türkischen Beziehungen im ständigen Krisenmodus. Der massive Anstieg der Anzahl insbesondere syrischer Geflüchteter, zunächst in der Türkei und dann in Europa, endete mit dem Abschluss des EU-Türkei Statements vom 18. März 2016. Der Putschversuch in der Türkei mit dem anschließenden Ausruf des Notstandes in der Türkei trübte die Beziehungen weiter. Diesen Entwicklungen folgten weitere diplomatische „Krisen" zwischen Ankara den Niederlanden und Deutschland um Auftritte türkischer Politiker im Zuge des umstrittenen Verfassungsreferendums in der Türkei, sowie nach der Annahme des Referendums die Reduzierung der IPA-Vorbeitrittshilfen für die Türkei durch die EU.

Der letzte große EU-Türkei-Gipfel vor dem „Sofa-Gate"-Gipfel fand am 26. Mai 2018 unter bulgarischer Ratspräsidentschaft in Varna statt. Die EU war durch den damaligen EU-Kommissionschef Jean-Claude Juncker, den damaligen Ratspräsidenten Donald Tusk und den Premierminister des Gastgeberlandes Bojko Borissow vertreten, der sich stark für die Durchführung des Gipfels einsetzte. Ziel zwar die Wiederherstellung einer positiven Stimmung, allerdings wurde der türkische Beitrittsprozess in keinem Statement erwähnt.

Mit dem Inkrafttreten des neuen Präsidialsystems war ein Tiefpunkt erreicht, der in der Abstimmung des Europäischen Parlaments zur Einstellung der Beitrittsverhandlungen mit der EU mündete, was zwar von einer Mehrheit angenommen, von der Europäischen Kommission oder dem Europäischen Rat allerdings nie bestätigt wurde. Die umstrittenen Bürgermeisterwahlen in Istanbul 2019 und der Beginn der, aus europäischer Sicht umstrittenen, Bohr- und Explorationsaktivitäten der Türkei im östlichen Mittelmeer eröffneten 2020 ein Jahr der bilateralen Krisen, welches nur von der Covid-19-Pandemie überschattet wurde.

2020 – Von Gipfel zu Gipfel

Die Verhängung von Sanktionen und die zunehmende negative Stimmung in den europäischen Hauptstädten gegenüber Ankara sowie die Verschlechterung der allgemeinen Rhetorik gipfelten in der Drohung der Türkei gegenüber der EU, Geflüchtete in Richtung Griechenland zu schicken. Die Spannungen eskalierten zunehmend bis Ankara auf internationalen Druck hin beschloss die Grenzen wieder zu schließen.

Was folgte waren ein Dutzend Treffen der Staats- und Regierungschefinnen und -chefs der Europäischen Union, bei denen die Türkei bei mehr als der Hälfte mindestens einen Tagesordnungspunkt füllte.

- 26. März 2020: Eskalation an der griechisch-türkischen Grenze im Zuge des Anstiegs von Geflüchteten.[3]
- 23. April 2020: Die nach europäischer Lesart illegalen Bohraktivitäten der Türkei in Zyperns ausschließlicher Wirtschaftszone wurden von einigen Mitgliedsstaaten angesprochen.[4]
- 1.-2. Oktober 2020: Der Europäische Rat bekräftigte seine uneingeschränkte Solidarität mit Griechenland und Zypern. Die Staats- und Regierungschefinnen und -chefs der EU betonten, dass die EU ein strategisches Interesse an einem stabilen und sicheren Umfeld im östlichen Mittelmeer habe.[5]
- 15.-16. Oktober 2020: Der Europäische Rat bekräftigte seine Schlussfolgerungen vom 1. und 2. Oktober 2020 und „bedauerte die erneuten einseitigen und provokativen Aktionen der Türkei im östlichen Mittelmeer". Der Europäische Rat forderte außerdem die Türkei nachdrücklich auf, die Wiedereröffnung des Strandes von Varosha auf Zypern rückgängig zu machen und sich konsequent und nachhaltig für den Abbau der Spannungen einzusetzen.[6]
- 29. Oktober 2020: Die Staats- und Regierungschefinnen und -chefs der EU erinnerten an ihre Debatte über den östlichen Mittelmeerraum und die Beziehungen zur Türkei und daran, dass die Türkei bislang keinen Weg der Entspannung gewählt habe.[7]
- 1.- 2. Dezember 2020: Die EU verurteilte die „weiterhin stattfindenden einseitigen und provokativen Aktivitäten der Türkei im östlichen Mittelmeerraum" und bestand auf einer nachhaltigen Deeskalation sowie einer baldigen Wiederaufnahme direkter Sondierungsgespräche zwischen Griechenland und der Türkei. Außerdem betonte sie, wie wichtig es sei, „die Kommunikationskanäle zwischen der EU und der Türkei offen zu halten". Trotzdem drohte der Europäische Rat mit ernsthaften Sanktionen und Optionen für das weitere Vorgehen.[8]

Was erwartet man in Brüssel?

Bei der vorerst letzten Sitzung des Europäischen Rates der Staats- und Regierungschefinnen und -chefs der EU am 25. März 2021 wurde der Türkei, wie schon im Vorjahr angekündigt und in 2012 versucht, eine Vertiefung der Zusammenarbeit und die konkrete Fortführung einer positiven Agenda in Aussicht gestellt. Der Fokus der Debatte liegt auf der Betonung des strategischen Interesses der EU an einer stabilen und sicheren Nachbarschaft im östlichen Mittelmeer und an der Entwicklung einer kooperativen und für beide Seiten vorteilhaften Beziehung.

Der Europäische Rat erwartet von Ankara, dass es die Verhandlungen mit Griechenland über die Abgrenzung der Seegrenzen fortführt und sich konstruktiv an den neuen Verhandlungen zur Lösung des Zypern-Konflikts unter der Schirmherrschaft der Vereinten Nationen beteiligt, die noch im April beginnen sollen. Die Angebote im Rahmen einer positiven Agenda beziehen sich wie zuvor von Ankara gefordert auf eine Modernisierung der Zollunion, die Wiederaufnahme hochrangiger fachlicher Dialoge („High-Level Dialogues") und stärkere und unmittelbarere Kontakte zwischen der Türkei und der EU. Die „High-Level Dialogues" sollen sich vor allem mit den Themen Gesundheit, Klimawandel sowie Terrorismusbekämpfung beschäftigen. Außerdem soll die Türkei weiterhin in der Migrationsfrage unterstützt und der Prozess der Visaliberalisierung intensiviert werden.

Der Rat begrüßte die jüngste Deeskalation im östlichen Mittelmeer und die Wiederaufnahme der bilateralen Gespräche zwischen Griechenland und der Türkei und betonte gleichzeitig, dass der Dialog und die Absprache mit Europa in den Bereichen Rechtsstaatlichkeit und Menschenrechte ein „integraler Teil" der EU-Türkei Beziehungen bleibe. Das Verbotsverfahren gegen die HDP und der beschlossene Ausstieg aus der Istanbul-Konvention des Europarats seien "schwere Rückschläge für die Menschenrechte" und nicht akzeptabel.[9]

Was erwartet man in Ankara?

Trotz wachsender Differenzen kann es sich keine Seite leisten, dass sich die politischen, wirtschaftlichen und sicherheitspolitischen Beziehungen über einen bestimmten Punkt hinaus verschlechtern. Das weiß auch Ankara. Die Türkei erwartet zum einen, dass die EU ihre Versprechen im Rahmen des EU-Türkei Statements zur Migration einhält und zum anderen konkrete Ergebnisse in Form von Veränderungen und Zugeständnissen in einem neuen oder erweiterten Abkommen noch in diesem Jahr - am besten bis zum Ende der portugiesischen Ratspräsidentschaft im Juli 2021. Eine gleichberechtigte Beziehung auf "Augenhöhe" ist ein Muss für Ankara und Voraussetzung für jede Art von Kompromiss mit Brüssel.

Der türkische Präsident Recep Tayyip Erdoğan sagte außerdem der deutschen Bundeskanzlerin Angela Merkel in einem Videogespräch am 8. Februar, dass er auf ein Gipfeltreffen mit allen Staats- und Regierungschefinnen und -chefs der Europäischen Union in der ersten Hälfte des Jahres 2021 hoffe, um die Spannungen weiter abzubauen. Die Zeit drängt für die Türkei aufgrund des beginnenden Bundestagswahlkampfes in Deutschland und des direkt im Anschluss beginnenden französischen Präsidentschaftswahlkampfes.

Ein neues Migrationsabkommen wird kommen

Alle Zeichen deuten außerdem darauf hin, dass die Türkei und die EU in den nächsten Monaten ein neues Migrationsabkommen unterzeichnen werden, um die Zusammenarbeit in diesem Bereich fortzusetzen. Die EU-Kommission plant dies in einem größeren regionalen Rahmen, zur Unterstützung für (vor allem syrische) Flüchtlinge in der Türkei, Jordanien und den Libanon.

Der Europäische Rat ist sich außerdem einig über die weitere Unterstützung der vier Millionen syrischen Flüchtlinge in der Türkei. Außerdem hat der Rat in seiner letzten Sitzung die Kommission dazu aufgerufen, die Türkei in den Bereichen Migrationsmanagement und Grenzschutz verstärkt zu unterstützen.

Ankara ante portas

Vergessen darf Europa eines nicht: Die Türkei war eines der ersten Länder, das 1959 eine enge Zusammenarbeit mit der noch jungen Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (EWG) anstrebte. Schon am 12. September 1963 wurde daher ein Assoziierungsabkommen, bekannt als das Ankara-Abkommen, über die Zusammenarbeit unterzeichnet und umgesetzt.

Mit der Errichtung einer Zollunion 1996 und der Aufnahme der offiziellen Beitrittsverhandlungen 2005 wurden die Beziehungen weiter institutionalisiert.

Es besteht kein Zweifel, dass die EU-Regierungen ein ruhigeres und berechenbareres Verhältnis zu Ankara wünschen, sei es aus wirtschaftlichen Gründen, sicherheitspolitischen Überlegungen oder aus Angst vor einer neuen Flüchtlingswelle.

Fakt ist: Die Türkei bleibt ein wichtiger Teil Europas und einer der wichtigsten, wenn nicht sogar der wichtigste Nachbar der Europäischen Union. Fakt ist auch: Die Türkei hat wenige bis gar keine Alternativen zu Europa und auch kein Interesse an einer langfristigen Rivalität und feindseligen Beziehungen zu ihren europäischen Nachbarn.

Alle Beteiligten sollten daher mit Entschlossenheit die Suche nach realistischen Perspektiven für positive Entwicklungen verfolgen. Positive Signale im Sinne des Europäischen Geistes. Eine verstärkte Zusammenarbeit in regionalen Fragen, ein gemeinsamer und nachhaltiger Umgang mit Flüchtlingsbewegungen und -ursachen und ein ehrlicher Dialog würden den Weg für bessere Beziehungen ebnen. Neue Formen der Kooperation basierend auf gemeinsamen Interessen sind notwendig. Andernfalls könnte ein Szenario drohen, in dem sich beide Seiten zunehmend als strategische Rivalen sehen.

[1] European Council (2021): Präsident Michel in der Türkei: „Unser Engagement wird abgestuft, verhältnismäßig und reversibel sein.“, unter: https://www.consilium.europa.eu/de/european-council/president/news/2021/04/06/20210406-pec-in-ankara/

[2] European Commission (2021): Statement by President von der Leyen following the meeting with Turkish President Erdoğan, unter: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/statement_21_1603

[3] European Council (2020): Joint statement of the Members of the European Council, 26 March 2020, unter: https://www.consilium.europa.eu/media/43076/26-vc-euco-statement-en.pdf

[4] European Council (2020): Conclusions of the President of the European Council following the video conference of the members of the European Council, 23 April 2020, unter: https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2020/04/23/conclusions-by-president-charles-michel-following-the-video-conference-with-members-of-the-european-council-on-23-april-2020/

[5] European Council (2020): Special meeting of the European Council – Conclusion, 1 and 2 October 2020, unter: https://www.consilium.europa.eu/media/45910/021020-euco-final-conclusions.pdf

[6] European Council (2020): European Council meeting – Conclusions, 15 and 16 October 2020, unter: https://www.consilium.europa.eu/media/46341/1516-10-20-euco-conclusions-en.pdf

[7] European Council (2020): Video conference of the members of the European Council, 29 October 2020, unter: https://www.consilium.europa.eu/en/meetings/european-council/2020/10/29/

[8] European Council (2020): European Council meeting – Conclusions, 10 and 11 December 2020, unter: https://www.consilium.europa.eu/media/47296/1011-12-20-euco-conclusions-en.pdf

[9] European Council (2021): Statement of the Members of the European Council, 25 March 2021, unter: https://www.consilium.europa.eu/media/48976/250321-vtc-euco-statement-en.pdf

Konrad-Adenauer-Stiftung e. V.

Walter Glos
Direktor
Auslandsbüro Türkei
www.kas.de/tuerkei

walter.glos@kas.de

Der Text dieses Werkes ist lizenziert unter den Bedingungen von „Creative Commons Namensnennung-Weitergabe unter gleichen Bedingungen 4.0 international“,
CC BY-SA 4.0 (abrufbar unter: https://creativecommons.org/licenses/ by-sa/4.0/legalcode.de)