

Die neue Außenpolitik-Konzeption der Türkei

Mögliche Konsequenzen für den EU-Beitrittsprozess

Heinz Kramer

Die Außenpolitik der türkischen AKP-Regierung wird seit einigen Jahren von einer neuen konzeptionellen Grundlage geprägt. Sie geht auf das vom gegenwärtigen Außenminister Ahmet Davutoğlu entwickelte Konzept der »strategischen Tiefe« zurück. In dieser Sicht ist die Türkei nicht mehr Randstaat des europäischen oder des westlichen Systems, sondern das Zentrum einer durch die geographische, politische und religiös-kulturelle Geschichte des Landes geprägten Großregion zwischen Zentralasien und Nordafrika. Dieses Verständnis bedeutet einen fundamentalen Bruch mit der bisherigen identitären Grundlage der Türkei, die das Land eindeutig im »Westen« verortete und den »Westen« zum Leitbild türkischer Innen- und Außenpolitik erklärte. Die neue Konzeption bringt auch eine veränderte, nicht länger identitär, sondern pragmatisch geprägte Sicht auf den türkischen EU-Beitrittsprozess mit sich. Dieser Umstand könnte es erleichtern, konstruktiv mit dem zum Jahresende drohenden Stillstand in den Beitrittsverhandlungen umzugehen.

Die Außenpolitik der Türkei unter der AKP-Regierung ruft bei den Verbündeten gemischte Reaktionen hervor. Einige Kommentatoren werten sie als anti-westlich und pro-islamistisch, während offizielle Kreise in Europa wie in Washington sie als konstruktiv und konflikteinhegend betrachten. Auf jeden Fall unterscheidet sie sich in Reichweite, Stil und Intensität deutlich von der Außenpolitik früherer Regierungen.

Ihr Spiritus Rector ist der amtierende Außenminister Davutoğlu. Er entwickelte die neue konzeptionelle Grundlage Ende der neunziger Jahre als Professor für Inter-

nationale Politik. Die praktische Umsetzung begleitete er nach dem Regierungsantritt der AKP im Jahr 2002 zunächst als außenpolitischer Chefberater des Ministerpräsidenten, seit Mai 2009 schließlich als Außenminister.

»Strategische Tiefe«

Das neue Leitbild der AKP-Außenpolitik ist »strategische Tiefe«. Dahinter verbirgt sich ein ziemlich vages geostrategisches Konzept, das im Wesentlichen als Begründung einer aktiven multidimensionalen und

multiregionalen türkischen Außenpolitik dient. Es knüpft dabei an das geographische, historische und religiös-kulturelle »Erbe« der modernen Republik an. Aus diesem Grund belegen es Analysten und Kommentatoren oft mit dem Schlagwort des »Neo-Osmanismus«.

In diesem Konzept wird die Türkei geographisch als Staat im Zentrum einer riesigen eurasisch-afrikanischen Landmasse gesehen. Für Davutoğlu ist die Türkei gleichzeitig Teil des Balkans, des Kaukasus und der Kaspischen Region, der Schwarzmeerregion, des östlichen Mittelmeers sowie des Nahen und Mittleren Ostens – und ebenso Teil Europas. Ihr religiös-kulturelles Erbe verbindet sie ferner mit Zentral- und Südasiens und Teilen Afrikas. Diese geographischen und historisch-kulturellen Faktoren verleihen der Türkei demnach eine multiple Identität als europäisches, asiatisches und nah-/mittelöstliches Land mit afrikanischen Einsprengseln.

Dabei bleibt unklar, was das spezifische inhaltliche Charakteristikum dieser multiplen Identität ausmachen soll. Gleichwohl begründet sie die »Zentralität« der Türkei und deren daraus abgeleitete Rolle in der internationalen Politik. Für Davutoğlu folgt daraus die Verpflichtung, »Sicherheit und Stabilität nicht nur für sich selbst zu suchen, sondern auch für [die] Nachbarregionen«.

Der Westen ist nicht mehr alles

Hier liegt der fundamentale Bruch mit der tradierten Außenpolitik kemalistischer Prägung: Die einseitige und als wesentlicher Grundpfeiler republikanischer Identitätsbildung erachtete Dominanz der Westorientierung und die daraus resultierende Innen- und Gesellschaftspolitik der »Westernisierung« werden relativiert. Die Türkei gilt nicht mehr als Randstaat des europäischen Systems oder der westlichen Allianz, sondern als Zentrum einer »eigenen Region«, für deren Ordnung Ankara

eine politische (Mit-) Verantwortung zu übernehmen habe.

Dies ist nun keineswegs als Absage an den Westen und Hinwendung nach Osten zu interpretieren. Wohl aber ist der Westen nicht mehr alles für die türkische Außenpolitik – er muss sich seine Präferenzposition nun mit anderen Regionen und Akteuren teilen. Es geht Ankara nicht so sehr um die Entwicklung von politischen und wirtschaftlichen Alternativen als vielmehr um eine Erweiterung des politischen und wirtschaftlichen Aktionsradius im nationalen Interesse der Türkei.

Allerdings ist nicht zu übersehen, dass die außenpolitische Führungsschicht der AKP – allen voran der Minister selbst – aufgrund ihrer Zugehörigkeit zur Elite des »neuen« politischen Islam in der Türkei engere persönliche Affinitäten zur islamischen Welt als zum Westen aufweist. Deshalb ist auch ihr persönliches Verständnis für politische Prozesse in islamischen Ländern besser ausgeprägt als jenes für westliche, zumal europäische Verhältnisse. Doch das ist im Sinne des neuen Konzepts nur ein besonderer Vorteil, nicht aber Ausdruck eines fundamentalen Anders-Seins oder gar Anders-Sein-Wollens.

Ziele und Prinzipien

Das neue Leitbild der türkischen Außenpolitik ermöglicht es dem Land, sich aktiv auf den zahlreichen Handlungsfeldern zu engagieren, die zu Beginn des 21. Jahrhunderts in der internationalen Politik entstanden sind. Laut Davutoğlu hat Ankara die Verpflichtung, die sich hier bietenden Optionen tatkräftig und ergebnisorientiert zu bearbeiten. Dafür gibt es einige Grundsätze und übergeordnete Ziele.

Leitziel der neuen Außenpolitik ist es, Stabilität und Wohlstand in der Region durch größere Kooperation zwischen den Staaten zu fördern. Zu diesem Zweck lässt sich die AKP-Regierung bei ihren außenpolitischen Aktivitäten von fünf Prinzipien leiten. Erstens gilt es, in der Türkei einen konstruktiven Ausgleich zwischen Sicher-

heit und Demokratie zu schaffen; darin sieht man eine unabdingbare innenpolitische Voraussetzung für eine auf Stabilität und Ordnung gerichtete Außenpolitik. Zweitens ist eine Politik der »Null Probleme mit Nachbarn« zu verfolgen. Dazu gehört, drittens, ein aktives Engagement bei der Bearbeitung der zahlreichen Konflikte in der Region; notwendig dafür ist der Aufbau entsprechender Beziehungen zu allen relevanten Akteuren. Viertens muss Ankaras Außenpolitik multidimensional sein; sie darf also keine exklusiven Bindungen zu präferierten Partnern eingehen. Fünftens verlangt dieser Ansatz, eine »rhythmische Diplomatie« zu betreiben. Dies ist eine etwas ungewöhnliche Umschreibung für verstärkte diplomatische Aktivitäten, die zeitgleich in allen für das Leitziel relevanten bilateralen und multilateralen Beziehungen und Foren zu entfalten sind.

Eine gemischte Bilanz

Ein unbestreitbarer Effekt dieser ehrgeizigen Diplomatie besteht darin, dass die öffentliche Wahrnehmung der Türkei als regionaler Akteur mit prinzipiell positiven Zielen deutlich gesteigert werden konnte. Die Regierung in Ankara verbucht dies als internationalen Statusgewinn – er konkretisiert sich ihrer Auffassung nach in Positionen wie dem nicht-ständigen Sitz im VN-Sicherheitsrat 2009/2010, der G20-Mitgliedschaft oder dem Ko-Vorsitz in der Allianz der Zivilisationen. Hinzu kommt, dass die AKP-regierte Türkei von zahlreichen Gruppen in nah-/mittelöstlichen Staaten als erfolgreiche Synthese aus Modernität, Demokratie und Islam wahrgenommen wird, die bei der Modernisierung der eigenen traditionellen oder autokratischen Systeme als Vorbild dienen kann.

Dabei ist Ankaras außenpolitische Bilanz bislang eher gemischt. Das Prinzip »Null Probleme mit Nachbarn« lässt sich in der Praxis oft nicht verwirklichen. Der so hoffnungsvoll begonnene Ausgleich mit Armenien droht an innenpolitischen Klippen und an der von Ankara unterschätzten

Komplexität der südkaukasischen Konfliktkonstellation zu scheitern. Im Falle des Irak könnte die Normalisierung der Beziehungen zu den politischen Zentren Bagdad und Erbil (der Hauptstadt der Autonomen Region Kurdistan) durch den Abzug der US-Truppen wieder gefährdet werden. Dies würde auch Ansätze zur Entschärfung der Kurdenproblematik in Frage stellen. Im Nahostkonflikt hat sich Ankara durch seine pro-palästinensische und Pro-Hamas-Position im Gefolge des Gazakrieges von 2008/2009 selbst aus dem Spiel genommen. Und im östlichen Mittelmeer zeigt die Türkei bisher kaum Bereitschaft zu einer konfliktreduzierenden Politik gegenüber Griechenland oder Zypern. Welche Resultate die türkischen Vermittlungsbemühungen in und zwischen den Balkanstaaten, zwischen Pakistan und Afghanistan oder im Atomkonflikt mit dem Iran zeitigen werden, bleibt abzuwarten.

Hinzu kommt, dass die neue Politik – zusammen mit dem Vordringen religiös-konservativer Positionen bei innen- und gesellschaftspolitischen Fragen – die latenten anti-westlichen Stimmungen in der türkischen Öffentlichkeit deutlich gesteigert hat. Umfragen haben dies während der letzten drei Jahre immer wieder bestätigt.

In jedem Fall ist es wichtig, dass Deutschland und die EU all diese Aktivitäten sehr genau zur Kenntnis nehmen. Sie wären unter einer Regierung klassischer kemalistischer Couleur in dieser Breite und Intensität sicher nicht unternommen worden. Darüber hinaus haben sie den gerade in Europa bisher unterschätzten Effekt eines gesteigerten Selbstbewusstseins der Türkei, das so schnell nicht wieder schwinden wird – umso weniger, als es im Land keine grundlegende politische und gesellschaftliche Opposition zur neuen Politik gibt.

Ein neuer Blick auf den EU-Beitritt

Das hat auch konkrete Folgen für die Beziehungen zur EU und den türkischen Beitrittsprozess. Befand sich Ankara lange Zeit in der Rolle eines Demandeurs und Muster-schülers bei der Erfüllung europäischer Konditionalitäten, so ist man seit 2005 verstärkt zu einem Verständnis von EU-Beitritt zurückgekehrt, nach dem es sich dabei um einen Prozess zwischen gleichrangigen, einander auf Augenhöhe begegnenden Akteuren handelt. Die Kritik an der Haltung der EU nimmt zu, vom Außenminister diplomatisch verklausuliert, von Premierminister Erdoğan mit brutaler Offenheit formuliert. Der Union wird vorgeworfen, unter dem Einfluss von Sarkozys Frankreich und Merkels Deutschland von den 2005 gemeinsam vereinbarten Grundlagen des Beitrittsprozesses abgerückt zu sein und damit den Grundsatz »pacta sunt servanda« zu verletzen.

Gleichzeitig schwindet in der türkischen Öffentlichkeit die Sympathie für die EU und eine Mitgliedschaft des Landes. Dies alles ist jedoch nicht mehr mit einem Unterton des Selbstmitleids verbunden, sondern zunehmend mit der Ansage, dass die EU, wenn sie ihre Haltung nicht ändere, eben für die Folgen ihrer falschen Politik eintreten müsse. Die AKP-Regierung jedenfalls kann sich eine große Zukunft für die Türkei ebenso außerhalb der EU vorstellen – und sagt dies auch immer öfter.

Verwundern sollte das nicht. Außenminister Davutoğlu betont zwar immer wieder, dass der Beitritt zur EU eine strategische Priorität türkischer Politik sei. Klar ist aber auch, dass gemäß seiner Grundkonzeption der »strategischen Tiefe« die EU-Mitgliedschaft nicht länger als *Conditio sine qua non* für eine erfolgreiche türkische Außenpolitik betrachtet wird. Die veränderte Sicht auf die Identität der Republik Türkei impliziert eine pragmatischere Haltung zur identitären Bedeutung einer EU-Mitgliedschaft. Hinzu kommt, dass sich inzwischen auch die AKP-Führung – allen offiziellen Diskursen zum Trotz – für das Ende des Beitrittsprozesses ein anderes

Ergebnis als die Mitgliedschaft vorstellen kann. Auf höchster Ebene wird bereits offen vom »norwegischen Weg« gesprochen.

Dies könnte zugleich die konstruktive Suche nach Lösungen erleichtern, wenn die Beitrittsverhandlungen am Ende des Jahres 2010 (zunächst) mangels Masse zum Stillstand kommen. Damit ist zu rechnen, weil die EU-Staaten alle noch verbleibenden potentiellen Verhandlungsdossiers aus politischen Gründen blockieren. Es wird deshalb Zeit für die EU und ihre Mitglieder, sich intensiver mit der Frage zu beschäftigen, wie das Verhältnis zur Türkei künftig gestaltet werden soll – einem Land, dem man keinen Zugang zur Union eröffnen will, das aber aus außen- und sicherheitspolitischen Gründen nicht einfach ignoriert werden kann; dessen Beitrittsprozess zwar höchstwahrscheinlich steckenbleibt, aber auch nicht offiziell beendet wird.

Diese Frage ist nicht ausschließlich von den EU-Staaten im Rahmen der Beitrittspolitik zu beantworten, sondern mehr noch durch entsprechende Initiativen der neuen Hohen Vertreterin für die Außen- und Sicherheitspolitik der Union, Lady Ashton. Unabhängig von den Schwierigkeiten der Beitrittsfrage ist nämlich auch die AKP-regierte Türkei als wichtiger strategischer Partner der EU im Sinne der Europäischen Sicherheitsstrategie zu sehen und zu behandeln.

© Stiftung Wissenschaft und Politik, 2010
Alle Rechte vorbehalten

Das Aktuell gibt ausschließlich die persönliche Auffassung des Autors wieder

SWP
Stiftung Wissenschaft und Politik
Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit

Ludwigkirchplatz 3–4
10719 Berlin
Telefon +49 30 880 07-0
Fax +49 30 880 07-100
www.swp-berlin.org
swp@swp-berlin.org

ISSN 1611-6364