

Summary

12. Dezember 2017

The Future of EU-Turkey Relations and the Emerging Contours of a Special Partnership

Eine Veranstaltung im Rahmen der Kooperation mit dem Bundesministerium für Landesverteidigung und Sport.

Summary erstellt von: Hakan Akbulut

Keywords: EU, Türkei, Beitrittsprozess, erweiterte differenzierte Integration, Bausteine-Ansatz, normative Kraft der EU

DiskutantInnen:

Meltem Müftüler-Baç, Sabancı University, Istanbul

Cengiz Günay, oiip

Hakan Akbulut, oiip

Datum und Uhrzeit:

12. Dezember 2017

17:00 Uhr

Veranstaltungsort:

oiip, Berggasse 7, 1090 Wien

Zusammenfassung

Die EU-Türkei Beziehungen waren stets wechselhaft und gingen durch viele Höhen und Tiefen. Hatten beispielsweise große Flüchtlingsbewegungen ab der zweiten Hälfte des Jahres 2015 die Notwendigkeit einer engeren Kooperation und Koordination zwischen den beiden Akteuren deutlich gemacht und zunächst ihre Beziehungen wiederbelebt, so ging dieses Moment rasch wieder verloren. Insbesondere nach dem Putschversuch im Juli 2016 war eine deutliche Verschlechterung in den Beziehungen zu beobachten. Brachten beide Seiten mehrmals die Option eines Abbruchs des Beitrittsprozesses ins Spiel, so haben beide Akteure bis dato davon abgesehen, diesen Weg zu beschreiten. Gleichzeitig steht aber eine Reform der Zollunion im Raum und es wurden hochrangige Dialogforen für unterschiedliche Themenfelder, angefangen von Politik und Wirtschaft bis hin zur Energiesicherheit, etabliert während die Kooperation in der Flüchtlingsfrage fortgeführt wird. Somit scheint eine besondere oder spezielle Form der Partnerschaft im Entstehen zu sein. Diese Veranstaltung analysierte und diskutierte die Konturen dieser sich formenden Partnerschaft und ging der Frage nach, wie sich die EU-Türkei Beziehungen in den kommenden Jahren weiterentwickeln könnten.

Abstract

EU-Turkey relations have usually been volatile. They have been characterized by many ups and downs. Most recently, following a brief period seeing the two parties moving together in an attempt to cope with major refugee movements, relations have considerably deteriorated in the wake of the failed coup d'état in Turkey in July 2016. Today, Turkish membership to the Union no longer seems to constitute a viable option (if it ever did) with the two players repeatedly revisiting the idea of aborting accession negotiations, though ultimately shying away from unilaterally pushing the eject button. At the same time, with the Customs Union set for reform, high-level dialogue being held on issues ranging from economy to energy security, and cooperation within the framework of the refugee deal continuing, some sort of a special relationship seems to be taking shape. This event highlighted the contours of this emerging special partnership and discussed as to how EU-Turkish relations might evolve in the coming years.

Einleitung

Die Beziehungen zwischen der EU und der Türkei scheinen wieder einmal an einem Tiefpunkt angelangt zu sein. Die Forderung nach einem Abbruch oder zumindest einer Aussetzung der Beitrittsverhandlungen, die ohnehin zum Erliegen gekommen sind, wird immer öfter gestellt. Zuletzt hat die Union eine Kürzung in den Vortrittsbeiträgen für das Jahr 2018 vorgenommen und einen anderen Teil dieser Beiträge an Fortschritte in Fragen der Rechtsstaatlichkeit gekoppelt. Gleichzeitig aber steht eine Reform der Zollunion im Raum, während Foren für einen regelmäßigen hochrangigen Dialog in Fragen und Bereichen von gegenseitigem Interesse geschaffen werden. Es scheint sich also eine besondere Form der Partnerschaft zu etablieren. Vor diesem Hintergrund ist dieses Panel der Frage nachgegangen, wie sich die Beziehungen zwischen der EU und der Türkei künftig ausgestalten könnten, und hat gleichzeitig diese sich abzeichnenden Konturen einer besonderen Partnerschaft bzw. die Elemente einer erweiterten differenzierten Integration beleuchtet und diskutiert.

Erweiterte differenzierte Integration

Differenzierte Integration meint den Umstand, dass der Grad der Integration in bestimmten Fragen und Themenbereichen für unterschiedliche Mitgliedsländer innerhalb der EU unterschiedlich ausfallen kann. Während sich also eine Gruppe von Mitgliedsländern der Union für eine Integration oder einen



höheren Grad der Integration in einem bestimmten Themenbereich entscheiden kann, können wiederum andere Mitgliedsstaaten dafür optieren, sich an diesem Prozess nicht zu beteiligen, womit es zu einer themenspezifischen Ausdifferenzierung im Integrationsgrad kommt. Dies ist beispielsweise in Fragen der Sicherheitspolitik zu beobachten, wo zuletzt die Ständige Strukturierte Zusammenarbeit (PESCO) ins Leben gerufen wurde, an der sich 25 der noch 28 EU-Mitgliedsländer beteiligen.

Es stellt sich die Frage, ob sich dieses Modell auch auf die externen Beziehungen der Union übertragen lässt. Ist es also möglich, eine „erweiterte differenzierte Integration“ („extended differentiated integration“, EDI) als ein Modell für die Ausgestaltung der Beziehungen mit Drittländern wie die Türkei heranzuziehen? – Die Antwort fällt positiv aus und lautet ja. Die

Beziehungen der EU mit Norwegen, Island, oder Lichtenstein, die Teil des Europäischen Wirtschaftsraumes (EEA) sind, die Zollunion mit der Türkei sowie das vertiefte und umfassende Freihandelsabkommen (DCFTA) mit der Ukraine stellen alle bereits Fälle einer solchen erweiterten differenzierten Integration dar. Ein weiterer Bereich, wo sich die Türkei für ein Opting-In entschieden und eine Harmonisierung mit dem EU *acquis* vorgenommen hat, sind Universitäten und Forschung, meint Meltem Müftüler-Bac. Dies ermöglichte auch, dass das Kapitel Wissenschaft und Forschung in den Verhandlungen am selben eröffnet und geschlossen werden konnte. Es ist zugleich das einzige Kapitel, das bis jetzt geschlossen wurde.

Künftig werden sich die Beziehungen zwischen der EU und der Türkei wohl entlang des Modells einer erweiterten differenzierten Integration in den Bereichen Wirtschaft, Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik (GASP)/ Gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik (GSVP), Justiz und



Innere Angelegenheiten sowie Energiepolitik entwickeln, so Müftüler-Bac. In Fragen der Wirtschaft stehen die Zollunion und ihre Modernisierung im Zentrum. Da die Zollunion 1995 beschlossen wurde, muss sie den Realitäten von heute angepasst werden. Dies betrifft vor allem Handelsabkommen, die die EU mit anderen Staaten wie etwa Kanada oder Südkorea abschließt. Auf diese kann die Türkei bis dato keinen Einfluss nehmen, ist jedoch an das Verhandlungsergebnis, das die EU erzielt hat, gebunden. Sie muss ihren Markt für diese Länder, mit denen die EU

Freihandelsabkommen abschließt, genauso öffnen, ohne aber gleichzeitig einen freien Zugang zu ihren Märkten zu erhalten. Daneben soll die Zollunion auch auf andere Bereiche wie den Dienstleistungssektor erweitert werden. Diese Integration in wirtschaftlichen Fragen wird also mit der Modernisierung der Zollunion voranschreiten und findet vor dem Hintergrund statt, dass die Türkei 50% bis 55% ihres Handels mit der EU abwickelt. Die politische Integration wird den Bereich der GASP/GSVP betreffen. Ab 2006 war in diesen Fragen zunächst eine weitreichende Angleichung der türkischen Positionen mit jenen der EU zu beobachten. Dies änderte sich jedoch in manchen Bereichen. So etwa als die Türkei im UN-Sicherheitsrat 2010 gegen eine Verschärfung der Sanktionen gegen den Iran gestimmt hat. Auch bezüglich Syrien sind die Positionen nur teilweise kongruent. Mit der Schaffung von PESCO, die dazu dienen soll, das Vereinigte Königreich auch nach seinem Ausscheiden aus der Union in militärischen Fragen einzubinden, ergibt sich nun auch für die Türkei die Möglichkeit, sich an militärischen Operationen der EU zu beteiligen. Die Türkei war bis jetzt schon das Drittland, das den größten Beitrag zu den GSVP-Operationen geleistet hat. Dem Bereich Justiz und Inneres zuzuordnen ist beispielsweise das Flüchtlingsabkommen. In den Jahren nach 2015 hat

sich klar gezeigt, dass eine strengere Kontrolle der Außengrenzen der Union ein gewisses Maß an Kooperation mit der Türkei erfordert. Meltem Müftüler-Bac meinte, dass dies genauso für den Bereich der Terrorismusbekämpfung gilt und auch im Themenblock Energie ein türkisches Opting-In zu beobachten sei.

In allen diesen vier Bereichen ist derzeit das Entstehen eines neuen institutionellen Rahmens zu beobachten. Es wurde in diesen Fragen ein „hochrangiger Dialog“ initiiert. So treffen zum Beispiel Energieminister der EU-Länder regelmäßig ihren türkischen Amtskollegen zu einem Dialog in Energiefragen. Auch hier ist eine weitgehende Harmonisierung mit der EU zu beobachten. Die Türkei ist etwa an das europäische Stromnetz angeschlossen. Darüber hinaus gibt es einen hochrangigen politischen Dialog, einen hochrangigen Dialog in Wirtschaftsfragen sowie Konsultationen in Fragen der Terrorismusbekämpfung. Hinzu kommen noch die EU-Türkei Gipfeltreffen. Die Türkei ist der erste Beitrittskandidat, der das Format solcher Gipfeltreffen mit der EU beansprucht, was diesen institutionellen Wandel weiter veranschaulicht. Zudem ermöglichen diese Formate einen Austausch zu einem Zeitpunkt, in dem die Türkei „politische Regeln“ („political rules“) nicht einhalten kann oder will.

Ein Bausteine-Ansatz in den EU-Türkei Beziehungen

Während die erweiterte differenzierte Integration ein theoretisches Modell darstellt, welches die Beziehungen zwischen der EU und der Türkei beschreibt und erklärt sowie Aussagen über ihre Fortentwicklung zulässt, stellt laut Hakan Akbulut der Bausteine-Ansatz einen praxisorientierten Entwurf und groben Leitfaden für die Ausgestaltung der Beziehungen zwischen den zwei Akteuren dar, wobei bei näherer Betrachtung auch ihm die Annahme einer differenzierten Integration zugrunde liegt.

Den Ausgangspunkt für diesen Ansatz stellt laut Akbulut eine Beendigung und Aufgabe des Beitrittsprozesses in beidseitigem Einverständnis dar. Dies erfolgt wiederum vor dem Hintergrund, dass der Beitrittsprozess nicht mehr den Nutzen und Mehrwert hat, den er zu Beginn hatte, und zu einem Faktor geworden ist, der die EU-Türkei Beziehungen inzwischen belastet und von Rechtspopulisten und EU-Skeptikern instrumentalisiert wird, während sich in der Türkei der autoritäre Trend fortsetzt. Weder die eine noch die andere Seite scheint in diesen Prozess zu investieren oder an einen erfolgreichen Abschluss zu glauben bzw. einen solchen Ausgang wirklich anzustreben. Er war von Beginn an mit Problemen behaftet und ist de facto zum Erliegen gekommen.

Aus heutiger Perspektive scheint der Beitrittsprozess laut Akbulut eine Sackgasse darzustellen, weshalb die Notwendigkeit bestünde, angesichts gemeinsamer Interessen in vielen Fragen und der Notwendigkeit einer Kooperation und Koordination in diesen Bereichen, diesen durch einen neuen Rahmen zu ersetzen.

Eben diesen Rahmen stellt laut Akbulut eine „**Enhanced Special Partnership**“ (ESP) aufbauend auf einem Bausteine-Ansatz dar, wobei Bausteine einzelne Themen- und Kooperationsfelder bezeichnen. Den Grundstein bildet die Zollunion, die ausgeweitet und modernisiert werden soll. Jene Bereiche, in denen bereits ein gewisses Maß an Kooperation und Koordination erfolgt, so etwa in Fragen der Sicherheit und Verteidigung, Energiesicherheit, oder Migration und Asyl, können weitere Bausteine dieser ESP bilden. Insgesamt handelt es sich jedoch um einen offenen Prozess, der keinem vorab definierten



Ziel oder keinen Zeitvorgaben folgt. Die Anzahl der Bausteine könnte somit mit der Zeit deutlich anwachsen, was einen Ausbau und eine Vertiefung der Beziehungen bedeuten und reflektieren würde. Es könnte jedoch auch das Gegenteil eintreten und sich die Partnerschaft auf jene Bausteine beschränken, die zu Beginn existierten, und nicht weiter ausgedehnt werden.

Die Konditionalität könnte im Rahmen eines solchen Bausteine-Ansatzes aufrechterhalten werden. Einen Musterfall für Konditionalität außerhalb des Beitrittsprozesses stellt laut Akbulut bereits die „Visa Liberalisation Roadmap“ dar. Die Aufhebung der Visapflicht für türkische Staatsangehörige ist an die Erfüllung von insgesamt 72 Kriterien gebunden, die jedoch nicht bloß Aspekte des Grenzmanagements oder der Dokumentensicherheit betreffen, sondern genauso Grundrechte oder Anti-Terrorgesetze beinhalten. Während gerade die Reform der türkischen Anti-Terrorgesetze bis dato einen Zankapfel darstellte, so hat das Land deren Änderung nicht ausgeschlossen und sogar den Vorschlag eines entsprechenden Aktionsplans zur Erfüllung der EU-Vorgaben unterbreitet. Auch die Modernisierung der Zollunion wird Konditionalitäten schaffen und Wirtschaftsbeziehungen und Handel mit (demokratie)politischen Fragestellungen verknüpfen. Auf diesen Erfahrungen aufbauend, könnten im Rahmen anderer Bausteine genauso Konditionalitäten formuliert und praktiziert werden, meint Akbulut. Somit könnte die EU auch im Rahmen einer ESP (positive wie negative) Anreize und Orientierung für Reformen in demokratiepolitischen Fragen bzw. für die Einhaltung entsprechender Standards bieten.

Beitrittsprozess auf absehbare Zeit alternativlos

Stellt eine einvernehmliche Beendigung des Beitrittsprozesses den Ausgangspunkt für den Bausteine-Ansatz dar, so könnte eine Fortsetzung eben dieses Prozesses im Hinblick auf die transformative normative Kraft der EU nicht nur sinnvoll, sondern zugleich alternativlos sein, lautet die Kernaussage Cengiz Günays. So sehr der autoritäre Trend und die autoritären Tendenzen in der Türkei auch sichtbar und die Möglichkeiten der EU, hier als Korrektiv einzuwirken, begrenzt sind, so sehr ist die Türkei auch das Land, in dem die normative Kraft der EU am stärksten zur Geltung kommt, wenn etwa ein Vergleich mit den Zielländern der EU-Nachbarschaftspolitik (ENP) gezogen wird. Der Beitrittsprozess bietet Möglichkeiten der Einflussnahme und Druckausübung, die im Rahmen der ENP fehlen. Er stellt zugleich einen Anker für die türkische Zivilgesellschaft dar. Darüber hinaus bietet er den Rahmen für eine Kooperation zwischen den beiden Akteuren in unterschiedlichen Themenbereichen wie Sicherheit oder Wirtschaft; eine differenzierte Integration ortet in diesem Sinne somit auch dieser Zugang. Dass die Türkei einer allfälligen Alternative für diesen Rahmen in absehbarer Zeit zustimmt, nimmt Günay nicht an. Es wird also von einer Fortführung des Beitrittsprozesses, trotz des Fehlens einer wirklichen Beitrittsperspektive, ausgegangen.

Dass keine Beitrittsperspektive besteht und die Beziehungen zwischen der EU und der Türkei belastet bis „vergiftet“ sind, führt Günay nicht nur auf die Entwicklungen in der Türkei sondern auch auf den Umstand, dass die Türkei nicht dem erwarteten Typus eines gehörigen und braven („well-behaved“)



Kandidatenlandes entspricht zurück. Verantwortlich für den Stand der Beziehungen macht er auch die emotionalisierten, identitätsbasierten und kulturalistischen Debatten und Narrative. Die Türkei wird demgemäß als das geographisch Andere („the geographical other“) konzipiert, während die Länder Osteuropas etwa, die der EU bereits beigetreten sind, als die historisch Anderen („the historical others“) verstanden werden. Dieser Dichotomie zufolge, lässt sich das historisch Andere „kultivieren“ und „zivilisieren“, sich zu dem formen, was die In-

Group derzeit in einer historischen Weiterentwicklung darstellt, und in ihr somit aufgehen. Die geographisch Anderen aber sind grundsätzlich und von Natur aus anders. Diese zu formen und zu zivilisieren und damit auch ihre Aufnahme in die In-Group zu ermöglichen, erscheint aus dieser Perspektive unmöglich. Solange sich diese Wahrnehmung und Konzeption nicht ändert, wird die Türkei auch nicht als dazugehörig und aufnahmefähig eingestuft werden.

Ogleich der Beitrittsprozess derzeit auch im Hinblick auf die transformative Rolle der EU alternativlos erscheint, bedeutet dies nicht, dass die EU an ihrer normativen Kraft nicht deutlich eingebüßt hätte. Ganz im Gegenteil, die Türkei stellte in dieser Hinsicht laut Günay wohl den ersten Fall dar, wo dieses Schwinden der normativen Kraft der EU deutlich wurde, wohl auch deshalb, weil die Beitrittsperspektive fehlte und die Konditionalität nicht mehr griff. Dies gilt auch für die ENP, die das Ziel verfolgte, einen Ring aus stabilen Demokratien an den östlichen und südlichen Grenzen der Union zu kreieren. Doch auch hier funktionierte die Konditionalität im Großen und Ganzen nicht, weil die „Karotten“ bzw. Anreize fehlten. Heute kann eher von einem Feuerring („ring of fire“) als von einem Ring stabiler Demokratien gesprochen werden. Die ENP wurde vor diesem Hintergrund 2015 adaptiert: Die normativen Ansprüche wurden fallengelassen. Die Zielländer der ENP können sich jene Kooperationsfelder aussuchen und müssen nicht das gesamte „Menü“ akzeptieren oder annehmen. Dieses Model lässt somit eine Ausdifferenzierung im Hinblick auf das Ausmaß der Kooperation und des Austauschs mit der Union zu. Länder wie Ägypten fokussieren auf die Zusammenarbeit in Fragen der Sicherheit und Wirtschaft. Der Aspekt der Demokratisierung spielt keine Voraussetzung für diese Kooperation und kein zwingendermaßen anzustrebendes Ziel dieser Interaktionen dar. Eine Ausnahme stellt lediglich Tunesien dar, das sich am Gesamtmenü, also einschließlich des Elements der Demokratisierung, interessiert zeigt. Dies wiederum ist auf die „Eigenheiten“ des Falles Tunesien zurückzuführen.

Was Tunesien anstrebt ist eine privilegierte Partnerschaft mit der EU. Ein Abgleich mit dem Beitrittsprozess der Türkei offenbart jedoch, dass dieser weit mehr zu bieten hat und weit darüber hinaus geht als jene Art der Partnerschaft, die Tunesien abzuschließen sucht, anbieten oder darstellen würde. Die transformative Kraft der EU ist somit insgesamt im Schwinden, aber im Vergleich mit der ENP bietet der Beitrittsprozess der Türkei einen deutlich größeren Halt und größere Einflussmöglichkeiten. Seine Fortführung als Rahmen für die Beziehungen erscheint vor diesem Hintergrund sinnvoll und zunächst alternativlos, so die Schlussfolgerung in diesem Fall.

Schluss

Während der Beitrittsprozess de facto zum Erliegen gekommen ist und ein Beitritt der Türkei aus heutiger Perspektive unwahrscheinlich ist, zeichnet sich eine Vertiefung der Integration in spezifischen Themenfeldern ab, während gleichzeitig ein neuer institutioneller Rahmen im Entstehen begriffen ist, was die EU-Türkei Gipfeltreffen oder die hochrangigen Dialoge zu unterschiedlichen Themen verdeutlichen. So ist zu erwarten, dass die Türkei neben einer Reihe von anderen Ländern

(wie etwa dem Vereinigten Königreich nach seinem Austritt, der Ukraine, oder Norwegen, und der Schweiz) eine besondere („special“) Form der Beziehung zur EU unterhalten wird. Es gilt abzuwarten, ob und wann der Beitrittsprozess aufgegeben wird. Zunächst wird er beibehalten. Mit oder ohne Beitrittsprozess, normative Elemente und Konditionalität werden auch in der Zukunft eine zentrale Dimension der EU-Türkei Beziehungen darstellen.