



# Metis

## Studie

### Wie weiter mit dem NATO-Partner Türkei?

Nr. 03 | April 2018

Metis Studien geben die Meinung der Autor\*innen wieder. Sie stellen nicht den Standpunkt der Bundeswehr, des Bundesministeriums der Verteidigung oder der Universität der Bundeswehr München dar. Metis Studien richten sich an die politische Praxis. Sie werten Fachliteratur, Reports, Presstexte sowie Hintergrundgespräche mit Expertinnen und Experten aus Wissenschaft, Ministerien und Denkfabriken aus. Auf Referenzen wird verzichtet. Rückfragen zu Quellen können per Email an die Autor\*innen gerichtet werden.

Institut für  
Strategie & Vorausschau

# Zusammenfassung

**U**nter den Staaten mit zunehmend autoritärer werdendem politischem System spielt die Türkei für Deutschland als NATO-Partner sowie aufgrund der großen in Deutschland lebenden türkischen Minderheit eine besondere Rolle. Die Entwicklungen der jüngsten Vergangenheit erfordern eine politisch-militärische Neubewertung und ggf.

Neujustierung der Beziehungen, insbesondere mit Blick auf die seit mehreren Jahren praktizierte türkische Blockadehaltung innerhalb der NATO. Deutschland muss eine Strategie entwickeln mit dem Ziel, die Türkei für die Zeit nach der Ära Erdogan an den Westen zu binden. Dazu gehören sowohl bilaterale Vorstöße als auch solche auf EU-/NATO-Ebene.

## Vom Musterschüler zum Sorgenkind

Im fragilen Nahen und Mittleren Osten galt die Türkei lange Zeit als Stabilitätsanker. Als erste Demokratie mit muslimischer Mehrheitsgesellschaft erfüllte die Türkei die Rolle des Mediators zwischen Orient und Okzident – das einzige mehrheitlich muslimische Land in der NATO, mit Aussicht auf einen Beitritt zur EU. Insbesondere seit dem gescheiterten Putsch vom 15. Juli 2016 wendet sich die Türkei jedoch zunehmend vom „Westen“ ab. Die Türkei transformiert sich zusehends in einen autoritären Staat, wirkt Initiativen seiner NATO-Partner entgegen und kooperiert eng mit der Russischen Föderation und dem Iran in Syrien, obwohl hinsichtlich der Zukunft des Assad-Regimes divergierende Interessen zwischen Ankara und Moskau bestehen.

Die Transformation der Türkei zu einem autokratischen System ist das Ergebnis eines längeren Prozesses. Seit 1960 erlebte das Land vier Staatsstrieche (1960, 1971, 1980, 2016), meist stillschweigend geduldet durch die NATO-Partner. Zudem intervenierte das türkische Militär mehrmals innenpolitisch in den Zwischenjahren (1993, 1997, 2003, 2004, 2007).

Die Interventionen des Militärs sind einerseits problematisch, da sie dem westlichen Verständnis eines Rechtsstaats widersprechen. Andererseits sicherte das Militär als Garant des Kemalismus und Laizismus bisher den West-Kurs und den Säkularismus der Türkei. In der türkischen Gesellschaft überwiegt seit Jahren der Hang

zu Verschwörungstheorien (Sèvres-Syndrom),<sup>1</sup> die beispielsweise im *Project for an American Century* einen Plan der westlichen Staaten ausgemacht haben wollen, der die Zerschlagung der Türkei zum Ziel hat. Seitdem die AKP 2002 an die Regierung kam, wurde das Militär sukzessiv aus der Politik verdrängt. Zunehmend wurden auch pro-westliche Strömungen in der Gesellschaft diskreditiert. Die AKP machte sich dabei das Sèvres-Syndrom zu Nutze. Mehrere hochrangige Offiziere wurden in verschiedenen Staatsstreichprozessen zu langjährigen Haftstrafen verurteilt und die Armee – sowie die Polizeiführung sukzessiv durch AKP-Anhänger ausgetauscht. Nach dem missglückten Staatsstreich 2016 wurden weitere Angehörige der türkischen Streitkräfte, Staatsdiener aus allen Gesellschaftsbereichen sowie Oppositionelle und Journalisten, die unter Verdacht standen der Gülen-Bewegung anzugehören oder als „zu westlich“ galten, im großen Stil inhaftiert, suspendiert und/oder entlassen. Betroffen sind bisher 160 000 Personen, darunter 38% der türkischen Generäle und 11 000 Offiziere, davon 400 in NATO-Stäben.

<sup>1</sup> Das Sèvres-Syndrom bezieht sich auf den Vertrag von Sèvres von 1920, der die Aufteilung des Osmanischen Reiches durch die Siegermächte des Ersten Weltkriegs vorsah. Zudem sollten durch den Vertrag Armenien, Kurdistan und weitere Besatzungszonen etabliert werden. Der Vertrag wurde durch den Griechisch-Türkischen Krieg 1919–1923 Makulatur und durch den Vertrag von Lausanne 1923, der die heutigen Grenzen der Türkei festlegte, ersetzt.



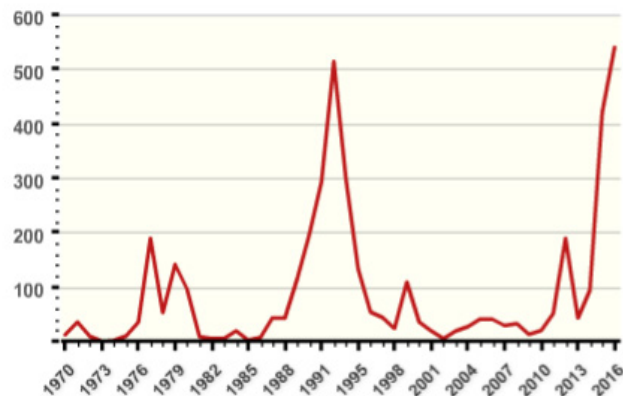
Deren Ersatz durch weniger qualifizierte Erdogan-Loyalisten, von denen einige der NATO aktiv feindlich gegenüberstehen und mit Russland sympathisieren, hat zu einem Wandel in der Führung der Streitkräfte geführt. Eine Vielzahl der geflohenen Offiziere und Intellektuellen hat in EU-Staaten Asyl beantragt, was in den meisten Fällen zu weiteren bilateralen Verstimmungen zwischen Ankara und den Zielstaaten geführt hat. Die schrittweise „Erdoganisierung“ bzw. „AKPisierung“ des türkischen Staates hat weitreichende Folgen für den Rechtsstaat. Seit dem Putsch wurde der nationale Ausnahmezustand bereits sieben Mal verlängert. Im Rechtsstaatlichkeitsindex 2017 belegte die Türkei Platz 99 von 113 Ländern. Auch sind in der Türkei derzeit global die meisten Journalisten inhaftiert.

### Geopolitische Herausforderungen türkischer Außen- und Sicherheitspolitik

Aufgrund ihrer geographisch exponierten Lage an der Kreuzung dreier Kontinente ist die Türkei Bedrohungen und Sicherheitsrisiken wie kein anderer NATO-Staat ausgesetzt. Die Türkei befindet sich zudem in einem direkten Hegemonialkonflikt mit dem Iran und Saudi-Arabien um die Vormachtstellung im Mittleren Osten. Die internationalisierten Bürgerkriege im Irak und in Syrien sind eine Ausprägung dieses Konflikts und bedrohten in den letzten Jahren direkt türkisches Territorium. Die Türkei unterstützt dabei türkischstämmige Milizen in beiden Ländern und Anti-Assad-Kräfte in Syrien. Sie ist mit Spezialkräften indirekt und mit konventionellen Streitkräften direkt am Kriegsgeschehen beteiligt. Diese Interventionen sollen vor allem dem Schutz der türkischen Minderheiten, dem Kampf gegen kurdische Milizen und der Verteidigung des türkischen Territoriums dienen. Darüber hinaus stellen sie Versuche dar, das Mächtegleichgewicht zwischen dem Iran – der die syrische und die irakische Regierung sowie die Hisbollah unterstützt – und Saudi Arabien – das sunnitische Milizen in Syrien und im Irak unterstützt – zu Gunsten der Türkei zu beeinflussen und eine kurdische Autonomie in Syrien und dem Irak zu verhindern.

Auch mit Israel, einem ehemals engeren Partner der Türkei, steht Ankara in direkter Konkurrenz um Einflussphären im östlichen Mittelmeer und den damit verbundenen Zugang zu maritimen Rohstoffen. Die neue Achse Israel-Zypern-Griechenland, die nach dem Gaza-Flotten-Zwischenfall (Zwischenfall auf der MV Mavi Marmara am 11.02.2011) Gestalt annahm, wird in der Türkei als konkrete Bedrohung der türkischen außerordentlichen Wirtschaftszone (EEZ) gesehen, auch wenn die Türkei die Seerechtskonvention (UNCLOS) weder unterzeichnet noch ratifiziert hat. Der seit Jahrzehnten andauernde Zypernkonflikt, die damit einhergehende Nichtanerkennung des EU-Staates Zypern und die Stützung der international nicht anerkannten Türkischen Republik Nordzypern sowie die Präsenz türkischer Truppen auf EU-Territorium

trüben die europäisch-türkischen Beziehungen. Ein weiterer Dauerkonflikt ist der griechisch-türkische Streit um die Hoheitsrechte in der Ägäis und im östlichen Mittelmeer sowie die Nichtanerkennung der territorialen Integrität eines benachbarten EU-Staates und NATO-Partners auf Grundlage des Vertrags von Lausanne (1923).



**Tabelle 1** Anzahl der Terroranschläge in der Türkei seit 1970 (Global Terrorism Database)

Auch intern ist die Türkei besonderen Herausforderungen ausgesetzt. Der seit 1978 aktive Konflikt zwischen der Türkei und der PKK (und neuerlich der YPG) hat bisher zu mindestens 50 000 Toten geführt und wird seit 1983 auch transnational geführt. Der Kurdenkonflikt sowie IS-Terrorzellen und im geringeren Maße anarchistische und nationalistische Gruppen, bescheren der Türkei seit 1970 eine der höchsten Terroranschlagsraten der Welt (siehe Tabelle 1). Im Zuge des Irak- und Syrienkonflikts musste die Türkei zudem über fünf Millionen Flüchtlinge aufnehmen. Dazu kommen noch etwa zwei Millionen Wirtschaftsflüchtlinge aus Afrika und Asien, die auf eine Gelegenheit warten nach Europa überzusetzen. Durch die Flüchtlingskrise floriert die organisierte Kriminalität im Bereich des Menschenhandels mit einem geschätzten Volumen von bis zu fünf Milliarden Dollar Umsatz im Jahr.

Die Türkei hat seit jeher ihre innen- und außenpolitischen Herausforderungen als Grund für restriktivere Gesetze und die Stärkung der Exekutive angegeben. Dazu gehört auch, im Sinne des nationalen türkischen Interesses teilweise gegen die Positionen von Verbündeten in der NATO zu handeln, durch militärische Machtdemonstration Interessen durchzusetzen oder notfalls auch in den Nachbarländern zu intervenieren.

### Türkei und NATO: Nachhaltiges Auseinanderdriften

Von den in der Präambel des Nordatlantikvertrags genannten Grundprinzipien – Demokratie, individuelle Freiheit und Herrschaft des Rechts – hat sich die Türkei unter



Erdogan weitestgehend entfernt. Aber schon vor dem gescheiterten Coup 2016 gab es auf Seiten der NATO Bedenken über die schleichende Transformation der Türkei in einen autoritären Staat.

Die Türkei verfolgt seit Anfang der 1990er eine nationalistische Agenda, die sie in Konflikt mit ihren Verpflichtungen gegenüber NATO-Verbündeten bringt. In Ermangelung eines internen Konfliktregulierungsmechanismus besteht zudem seit 1996 die Gefahr, dass die Türkei und Griechenland in einen NATO-internen bewaffneten Konflikt verwickelt werden. Problematisch für das Bündnis ist dies nicht zuletzt, weil Griechenland auch EU-Mitglied ist und so eine Neutralität der NATO, nicht aber der EU zu erwarten wäre. Seit Beginn des Irakkrieges 2003 lassen sich auch Unstimmigkeiten zwischen den NATO-Partnern Türkei und USA beobachten. Die Türkei untersagte damals die Stationierung von US-Streitkräften in der Türkei und erteilte eingeschränkte Überflugrechte erst drei Tage vor Beginn der Operation *Iraqi Freedom*. Zudem operierten türkische Truppen im Nordirak gegen den ausdrücklichen Wunsch der USA. Seitdem ist das Verhältnis zwischen den USA und der Türkei gestört; und auch andere NATO-Staaten verzeichnen eine Verschlechterung des bilateralen Verhältnisses mit der Türkei.

Die Türkei führte 1992, 1995, 1997 und 2008 mehrere militärische Interventionen gegen kurdische Milizen im Nordirak und seit 2015 in Syrien durch. All diesen Operationen fehlte eine völkerrechtlich bindende Resolution des Sicherheitsrats. Auch wurden dabei Milizen angegriffen, die direkt oder indirekt von anderen NATO-Partnern unterstützt, ausgerüstet oder ausgebildet wurden. Spätestens seit 2016 ist die Türkei eine engere Kooperation mit der Russischen Föderation eingegangen, vor allem um in Syrien Interessen durchzusetzen. Dadurch will die Türkei signalisieren, dass sie neben der NATO und damit neben den USA auch andere sicherheitspolitische Alternativen hat. Gleichzeitig verweist die Türkei auf die pro-kurdische Politik einiger NATO-Partner als Beweis für deren Türkei-feindliche Haltung, was sie durch die Ankündigung untermauert, notfalls auch in den Kurdengebieten in Nordsyrien eingebettet operierende US-Streitkräfte zu bekämpfen.

Der jüngste Kauf des S-400 Flugabwehrsystems markiert einen weiteren Streitpunkt. Er ist besonders deswegen problematisch, weil die Türkei als Mitentwickler und Abnehmer der F-35 Zugang zum neuesten Mehrzweckkampfflugzeug der NATO erhält. Da russische Ausbildungseinheiten den Aufbau der S-400 begleiten, ist die Befürchtung berechtigt, dass so der russische Nachrichtendienst an technologische Erkenntnisse zum F-35 Projekt gelangt und die Luftabwehrfähigkeiten der S-400 gegen die F-35 direkt testen kann. Hinzu kommen weitere Vorfälle aus der jüngeren Vergangenheit, etwa das Blockieren der israelischen Teilnahme an NATO-Foren während der Gaza-Flotten-Krise oder das Ausschließen

Österreichs aus NATO-Partnerprogrammen aufgrund der österreichischen Zweifel an einer türkischen EU-Vollmitgliedschaft. In der Summe deutet das türkische Verhalten darauf hin, dass umfassende Lösungen für ihre tiefgehenden Differenzen mit den USA als NATO-Schlüsselstaat sowie bilateral mit einzelnen EU-Staaten angestrebt werden müssen.

### **Türkei und Deutschland: Eine schwierige Partnerschaft – zurück zu Pragmatismus!**

Die deutsch-türkischen Beziehungen sind auf einem historischen Tiefpunkt. Auch dies ist das Ergebnis eines längeren Prozesses. Der deutsche Vorstoß, der Türkei eine privilegierte Partnerschaft anstelle der EU-Vollmitgliedschaft in Aussicht zu stellen, wird seit jeher in Ankara als Affront eingeordnet. Fragen über den Einsatz deutscher Rüstungsgüter gegen die Kurden oder die Armenien-Resolution dominierten jüngst die Debatte. Hinzu kommen weitere Streitfälle: Die Festsetzung deutscher Staatsbürger und Deutscher türkischer Herkunft, die Verweigerung von Besuchsrechten parlamentarischer Delegationen, der Abzug der Bundeswehr aus Incirlik, Asylverfahren geflohenen türkischer Offiziere, sowie das deutsche Engagement zur Ausbildung kurdischer Sicherheitskräfte im Nordirak. Aus türkischer Sicht ist Deutschland kein verlässlicher Verbündeter. Zudem wirft die Türkei Deutschland vor, eine sichere Basis für PKK- und Gülen-Anhänger zu sein. Die Festnahme und Spionagevorwürfe gegen zwei griechische Soldaten im März 2018 sowie die Festsetzung deutscher Staatsbürger ohne Anklage deuten auf einen Plan Ankaras hin, notfalls durch Gefangenenaustausch an jene Gülen- oder PKK-Mitglieder heranzukommen, die derzeit in Europa politisches Asyl ersuchen.

Das vor allem von Deutschland ausgehandelte Flüchtlingsabkommen zwischen der EU und der Türkei gewährt dieser zudem einen asymmetrischen Vorteil. Ankara verfügt nun über ein „Ventil“ und kann deutsche und europäische Politik mittels der Zahl ankommender Flüchtlinge beeinflussen. Deutschland sollte daher versuchen, langfristig die wirtschaftliche und energiepolitische Interdependenz zu erhöhen und die Zusammenarbeit im Bereich der externen Sicherheit mit der Türkei zu verbessern. Dies hätte zur Folge, dass Ankara aus ökonomischen Überlegungen heraus weniger aggressiv bzw. weniger unberechenbar gegen NATO-Partner agieren könnte. Durch eine Stärkung des gemeinsamen Sicherheitsverständnisses könnte zudem die Rolle Russlands für die türkische Sicherheit reduziert werden. Langfristig würde damit auch der Grundstein für eine engere deutsch-türkische Kooperation für die Ära nach Erdogan gelegt.

### **Eine zukünftige Türkei als verlässliches NATO-Mitglied und bilateraler Partner Deutschlands**

Trotz aller Unstimmigkeiten sind die NATO und Deutschland auf eine enge Kooperation mit der Türkei angewiesen.



Mit der zweitgrößten NATO-Armee, dem Schutz der NATO-Außengrenze und dem Kampf gegen IS-Zellen in der Türkei leistet Ankara einen wichtigen Beitrag für die Bündnissicherheit. Die NATO, insbesondere aber die USA und Deutschland sollten daher die geopolitischen und inländischen Herausforderungen der Türkei berücksichtigen, um das Verhalten und die Positionen der Türkei besser nachvollziehen und bewerten zu können. Ankara geht es neben der Durchsetzung der eigenen Interessen vor allem auch um Anerkennung, Status und Prestige. Die Türkei wünscht auf Augenhöhe mit den Großen Fünf in der NATO (USA, GB, FRA, DEU, ITA) wahrgenommen zu werden. Eine Beteiligung der Türkei an NATO QUINT könnte dieses Bedürfnis erfüllen. Auch könnten Verantwortung und Rolle der Türkei in regionalen Sicherheitskooperationen, wie der türkischen Initiative BLACKSEAFOR, hervorgehoben werden. Zwar ist die Zusammenarbeit der Schwarzmeerstaaten in der BLACKSEAFOR seit der Ukraine-Krise suspendiert, jedoch könnte die NATO das Vorhaben als NATO-Initiative unter türkischem Vorsitz revitalisieren, um so sowohl Stabilität in der Region zu begünstigen als auch die Bedeutung der Türkei durch erhöhte Verantwortungsübertragung zu untermauern.

Zu der hier eingenommenen Perspektive gehört auch die Einsicht, dass die Türkei in Sach- und Politikfelder übergreifend agiert und beispielsweise bilaterale Verstimmungen auch in internationale Organisationen hineinragt. Ein Konflikt über Wahlkampfveranstaltungen in Deutschland hat so Auswirkungen auf Vereinbarungen in der NATO, die gemeinsame Flüchtlingspolitik oder auf die Aufrechterhaltung rechtsstaatlicher Prinzipien. Kurz, die Türkei internationalisiert bilaterale Konflikte und bilateralisiert internationale Konflikte. Zudem strebt sie bei internationalen Rechtsfragen primär bilaterale Lösungen an. Um eine positive bilaterale Kooperation zwischen Deutschland und der Türkei aufrechtzuerhalten, ohne die eigenen normativen Grundsätze in Frage zu stellen, müssen parallel auch Lösungen für andere Streitigkeiten und Konflikte der Türkei mit NATO- oder EU-Staaten verfolgt werden. Ohne eine solch umfassende Strategie können Fortschritte in einzelnen Politikbereichen aufgrund von neuen oder wiederkehrenden Streitigkeiten verpuffen.

Auf Ebene der NATO geht es darum, die Türkei weiter als festen Bestandteil des Bündnisses zu behandeln, durch Rüstungskooperationen an den Westen zu binden, durch eine Übertragung von mehr Aufgaben/Einfluss das türkische Selbstverständnis zu stärken und den durch Erdogan gewünschten Status und Prestige zu gewähren. Konkret bieten sich folgende Positionen in den unterschiedlichen Politikfeldern an, die Deutschland gemeinsam mit seinen Partnern gegenüber der Türkei einnehmen kann:

## Vorschläge für die NATO-/EU-Ebene

### NATO-QUINT

- Eruiierung von Ankaras Teilnahme am informellen NATO-QUINT Forum für Fragen, die die sicherheitspolitischen Interessen der Türkei berühren.
- Dies würde die Türkei enger an die großen NATO-Staaten binden und zugleich das Prestigestreben der Türkei befriedigen.

### NATO Black Sea Force und BLACKSEAFOR

- Wiederbelebung der BLACKSEAFOR als NATO-Initiative anstreben.
- Der Türkei könnte der formale Oberbefehl der Task Force übertragen werden.
- Ziel dabei ist, den Status und die Rolle der Türkei in der NATO zu erhöhen.

### NATO-Außengrenze

- Wiederbelebung der Vorhaben zur Unterstützung der Türkei beim Schutz der NATO-Außengrenze.
- *NATO External Border Force* eruiieren.
- Verhandlungen darüber ansetzen, welche pro-westlichen kurdischen Verbände in Syrien zum Grenzschutz gebildet und von der Türkei akzeptiert werden können.

### Rüstungskooperationen und -exporte

- Gemeinsame Rüstungsvorhaben weiterführen, um die Türkei an den Westen zu binden, obwohl grundlegender Minderheitenschutz, Rechtsstaatlichkeit und Menschenrechte aktuell nicht gewährleistet werden.
- Verzögerung der Rüstungsvorhaben bei Verletzung rechtsstaatlicher Prinzipien als Druckmittel nutzen.
- Verhindern der F-35-Auslieferung solange die Türkei das S-400 Luftabwehrsystem betreiben will.
- Vorantreiben einer verstärkten Teilnahme an MBDA/EU-ROSAM durch die Türkei auch durch Deutschland.

### Zypernkonflikt

- Auf EU- und NATO-Ebene die Anerkennung Zyperns durch die Türkei unter Ägide der VN anstreben.
- Eine Reduktion türkischer Truppen auf Zypern könnte dabei ein Zeichen der Versöhnung sein.

### Östliches Mittelmeer

- Wirtschaftliche Anreize für die Türkei schaffen, damit sie Vertragspartei der UNCLOS wird und gemeinsam mit Anrainern maritime Ressourcen wertschöpft.
- Demarkationsvorhaben der EEZ zwischen Türkei, Griechenland, Zypern, Libanon und Israel unterstützen.
- Anerkennung des Internationalen Seegerichtshofs durch die Türkei fordern, um bei territorialen oder



wirtschaftlichen Streitigkeiten durch ein internationales Schiedsgericht vermitteln zu können.

- In Bezug auf die israelisch-türkischen Differenzen kann sich Deutschland als Mediator anbieten.
- Prüfung des türkischen Vorgehens in Syrien durch den VN-Sicherheitsrat.

#### **Flüchtlingspolitik**

- Hotspot-Zentren in der Türkei eruieren (das derzeitige Flüchtlingsabkommen dient Ankara als Druckmittel; die Türkei kann jederzeit eine neuerliche Flüchtlingsbewegung Richtung Griechenland und Europa zulassen).
- Finanzielle Zuwendungen sowie EU-Entwicklungshilfeprojekte für die Türkei und Syrien anstoßen, um Migration zukünftig abzuschwächen und eine Repatriierung nach Ende des Syrien-Konflikts zu ermöglichen.

#### **Vorschläge für die bilaterale Ebene**

##### **Energiepolitik**

- Stärkung der bilateralen Zusammenarbeit im Bereich der Energiepolitik (bspw. bei der Planung von *pipelines*).
- Deutsch-türkische *joint ventures* im Bereich erneuerbarer Energien.

##### **Militärisch-politische Zusammenarbeit**

- Anstreben von Dialog- und Kooperationspartnerschaft mit den türkischen Streitkräften, um deren Demokratisierungsniveau zu halten und auszubauen (durch militärische Diplomatie, Ausbildungsprogramme und logistische Kooperation).
- Option gemeinsamer Manöver prüfen.

##### **Sicherheitspolitik**

- Engere Kooperation bei der Identifikation und Strafverfolgung von IS-Sympathisanten, die nach Europa zurückkehren.
- Technologietransfer für Grenzsicherung und Terrorbekämpfung prüfen. 🐾

**IMPRESSUM****Herausgeber**

Metis Institut  
für Strategie und Vorausschau  
Universität der Bundeswehr  
München  
metis.unibw.de

**Autor**

Dr. Konstantinos Tsetsos  
metis@unibw.de

**Creative Director**

Christoph Ph. Nick, M.A.  
c-studios.net

**Titelbild**

Daniel Burka auf Unsplash

ISSN-2627-0587

Dieses Werk ist unter einer Creative Commons Lizenz  
vom Typ Namensnennung - Nicht kommerziell - Keine  
Bearbeitungen 4.0 International zugänglich.

