

**SWP-Studie**

---

*Daria Isachenko*

# Die Türkei im Schwarzmeerraum

Reaktionen Ankaras auf den Krieg in der Ukraine vor dem  
Hintergrund regionaler Dynamiken und globaler Konfrontation



Stiftung Wissenschaft und Politik  
Deutsches Institut für  
Internationale Politik und Sicherheit

SWP-Studie 13  
Oktober 2023, Berlin

- Die Politik der Türkei im Schwarzmeerraum ist nicht nur das Ergebnis eines komplexen Verhältnisses zu Russland, sondern auch eines schwierigen Verhältnisses zum Westen. Insbesondere die Politik der Vereinigten Staaten im Nahen Osten hat großen Einfluss darauf, wie sich Ankara in der Schwarzmeerregion positioniert.
- Ein wichtiges Merkmal der Schwarzmeerregion war und ist die gemeinsame Vorstellung der Türkei und Russlands von einer regionalen Ordnung, die externe Akteure ausschließt. Dies zeigt sich in der Art und Weise, wie die Türkei nach dem Ausbruch des Krieges in der Ukraine den Vertrag von Montreux interpretiert hat und wie die Schwarzmeer-Getreide-Initiative zustande kam.
- Der Vertrag von Montreux weist Ankara eine entscheidende Rolle bei der Begrenzung außerregionaler Flotten im Schwarzen Meer zu. Dies ergibt sich zum einen aus der türkischen Kontrolle der Meerengen. Zum anderen bestehen vertraglich festgelegte Tonnagegrenzen für Kriegsschiffe von Nichtanrainerstaaten, die sich vorübergehend im Schwarzen Meer aufhalten dürfen.
- Das Lavieren Ankaras trägt wesentlich dazu bei, dass der Westen über die außenpolitische Orientierung der Türkei verunsichert ist. Seine sicherheitspolitische Verankerung in der Nato stellt Ankara jedoch nicht in Frage.
- Neben der Sicherung seiner Führungsrolle in der Schwarzmeerregion geht es Ankara auch darum, seine wirtschaftlichen Interessen durchzusetzen.

**SWP-Studie**

*Daria Isachenko*

# Die Türkei im Schwarzmeerraum

Reaktionen Ankaras auf den Krieg in der Ukraine vor dem Hintergrund regionaler Dynamiken und globaler Konfrontation

**Stiftung Wissenschaft und Politik**

**Deutsches Institut für**

**Internationale Politik und Sicherheit**

Centrum für angewandte  
Türkeistudien **CATS**

SWP-Studie 13

Oktober 2023, Berlin

**Alle Rechte vorbehalten.**

Abdruck oder vergleichbare Verwendung von Arbeiten der Stiftung Wissenschaft und Politik ist auch in Auszügen nur mit vorheriger schriftlicher Genehmigung gestattet.

SWP-Studien unterliegen einem Verfahren der Begutachtung durch Fachkolleginnen und -kollegen und durch die Institutsleitung (*peer review*), sie werden zudem einem Lektorat unterzogen. Weitere Informationen zur Qualitätssicherung der SWP finden Sie auf der SWP-Website unter <https://www.swp-berlin.org/ueberuns/qualitaetssicherung/>. SWP-Studien geben die Auffassung der Autoren und Autorinnen wieder.

© Stiftung Wissenschaft und Politik, Berlin, 2023

**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 07-200  
[www.swp-berlin.org](http://www.swp-berlin.org)  
[swp@swp-berlin.org](mailto:swp@swp-berlin.org)

ISSN (Print) 1611-6372  
ISSN (Online) 2747-5115  
DOI: 10.18449/2023S13

## Inhalt

5	<b>Problemstellung und Schlussfolgerungen</b>
7	<b>Wettbewerb um regionale Führung</b>
13	<b>Positionierung Ankaras in Erdgasprojekten</b>
17	<b>Die türkisch-russische Sicht der regionalen Ordnung</b>
17	Moskaus Perspektive
18	Ankaras Perspektive
20	<b>Bewahrung des doppelten Gleichgewichts im Schwarzen Meer</b>
21	Der Vertrag von Montreux
22	Die strategische Partnerschaft der Türkei mit der Ukraine
25	<b>Der Krieg in der Ukraine und Ankaras geostrategisches Multitasking</b>
25	Ankara als Vermittler zwischen Russland und der Ukraine
26	Die Schwarzmeer-Getreide-Initiative
28	Ankaras Sicherheitsprioritäten
31	<b>Schlussfolgerungen und Empfehlungen</b>
34	<b>Abkürzungen</b>

*Dr. Daria Isachenko ist Wissenschaftlerin am Centrum  
für angewandte Türkeistudien (CATS).*

### **Die Türkei im Schwarzmeerraum. Reaktionen Ankaras auf den Krieg in der Ukraine vor dem Hintergrund regionaler Dynamiken und globaler Konfrontation**

Im Juni 2022 hat die Nato auf ihrem Gipfel in Madrid ein neues Strategisches Konzept verabschiedet. Demnach stellt Russland »die größte und unmittelbarste Bedrohung für die Sicherheit der Verbündeten und für Frieden und Stabilität im euroatlantischen Raum« dar. Dem stimmten alle Mitgliedstaaten zu, auch die Türkei. Im Verhältnis zu Russland geht Ankara jedoch einen Sonderweg: Auch seitdem Russland am 24. Februar 2022 seinen Krieg gegen die Ukraine begonnen hat, verfolgt die Türkei unverändert einen parallelen Ansatz von Abschreckung gegen und Dialog mit Russland. Die Positionierung der Türkei wird oft mit derjenigen von Staaten des Globalen Südens verglichen, die sich nicht für eine Seite entscheiden wollen. Dieser Vergleich ist unter anderem deshalb unzutreffend, weil es für Ankara zwei Ebenen des Konflikts gibt: die Nato-Russland-Konfrontation und das Konkurrenzverhältnis zwischen Russland und sich selbst. Nicht zuletzt aus diesem Grund baut Ankara seine militärische Kooperation mit der Ukraine aus.

Besonders bekannt sind die türkischen Kampfdrohnen Bayraktar TB2, die am Anfang des Krieges zum Symbol des ukrainischen Widerstands gegen Russlands Invasion wurden. Bereits nach der Krim-Annexion 2014 haben die Türkei und die Ukraine ihre Zusammenarbeit im Verteidigungsbereich intensiviert. Die Bereitschaft Ankaras, zur militärischen Stärkung der Ukraine beizutragen, beschränkt sich aber nicht nur auf die Lieferung und gemeinsame Produktion von Kampfdrohnen. Im Rahmen des Abkommens vom Oktober 2020 hat sich die Türkei bereit erklärt, zwei Korvetten der ADA-Klasse für die Ukraine zu bauen. Diese sollen Medienberichten zufolge mit Harpoon-Schiffsabwehrraketen ausgerüstet werden.

Bekanntlich hat die Türkei 2014 die Annexion der Krim durch Russland als illegal verurteilt. Hinsichtlich der Souveränität und territorialen Integrität der Ukraine steht Ankara eindeutig auf der Seite Kyjiws. Auch bei den einschlägigen Resolutionen der Generalversammlung der Vereinten Nationen (UN) stimmt es

stets zugunsten der Ukraine. Bei der Abstimmung über die Suspendierung Russlands aus dem Europarat enthielt sich die Türkei jedoch. Und wie schon 2014 schloss sie sich nach dem 24. Februar 2022 den westlichen Sanktionen gegen Moskau nicht an.

Im Dialog mit Russland zu bleiben hat es der Türkei ermöglicht, sich als Vermittler zwischen Moskau und Kyjiw einen Namen zu machen. Ein bedeutsames Ergebnis dessen ist die Schwarzmeer-Getreide-Initiative, die im Juli 2022 zustande kam. Sie ist keine perfekte Lösung, hat aber die Ausfuhr von ukrainischem Getreide möglich gemacht, wenn auch in begrenztem Umfang. Besorgniserregend für Ankaras westliche Bündnispartner ist allerdings, dass die Türkei nicht nur dem Kreml hilft, die Sanktionen zu umgehen, sondern davon profitiert.

So wirft die türkische Politik im Ukrainekrieg erneut Fragen nach dem außenpolitischen Kurs Ankaras auf, der nicht vollständig mit dem seiner Verbündeten übereinstimmt. Um die aktuelle Positionierung Ankaras im Ukrainekrieg zu verstehen, ist es hilfreich, zurückzublicken auf die Politik der Türkei im Schwarzmeerraum seit dem Ende des Ost-West-Konflikts. Dabei zeigt sich, dass bereits damals zwischen ihr und ihren westlichen Verbündeten erhebliche Unterschiede in der Wahrnehmung der geopolitischen Lage bestanden. Für die Türkei stellte der Zusammenbruch der Sowjetunion zunächst die eigene Bedeutung als strategischer Anker an der Südflanke des westlichen Bündnisses in Frage. Zudem brachte die amerikanische Nahostpolitik für sie neue sicherheitspolitische Probleme mit sich. Während sich die Kluft zwischen den regionalen Interessen und Bedrohungswahrnehmungen Ankaras und denen des Westens vertiefte, nahm die Kooperation der Türkei mit Russland zu. Diese beschränkt sich nicht nur auf gemeinsame Erdgasprojekte. Die beiden Länder teilen vielmehr eine gemeinsame Vision der regionalen Ordnung im Schwarzmeerraum, die darauf abzielt, externe Akteure in Schach zu halten. Für die Türkei bedeutet dies, dass sie ihre eigene Führungsrolle in der Region sichern und ihre wirtschaftlichen Interessen verfolgen kann.

Eines der Hauptanliegen Ankaras in der Region des Schwarzen Meeres lautet nach wie vor, das doppelte Machtgleichgewicht aufrechtzuerhalten: zwischen den Anrainer- und den Nichtanrainerstaaten auf der einen Seite sowie zwischen Russland und sich selbst auf der anderen. Dies ist nicht nur auf die historische und aktuelle Verwundbarkeit der Türkei gegenüber Russland zurückzuführen. Ein weiterer Grund ist das

Misstrauen Ankaras gegenüber Washington, das sich nach dem Ende des Kalten Krieges zunehmend als Macht in der Schwarzmeerregion etabliert. Der Krieg in der Ukraine hat diese beiden miteinander verknüpften Dynamiken deutlich zu Tage treten lassen.

Es ist unwahrscheinlich, dass sich der Alleingang der Türkei innerhalb der Nato gegenüber Russland im Schwarzmeerraum ändern wird. Dennoch sollten aus dieser regionalen Strategie Ankaras keine allgemeingültigen Schlussfolgerungen gezogen werden. Das gilt vor allem für die sicherheitspolitische Verankerung Ankaras in der Nato.

# Wettbewerb um regionale Führung

Das Ende des Ost-West-Konflikts war für die Türkei gleichzeitig eine Herausforderung und eine Chance: Einerseits verlor ihre Rolle an der Südflanke der Nato nach dem Zerfall der Sowjetunion an Bedeutung.<sup>1</sup> Hinzu kam, dass die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft 1989 die von ihr angestrebte Mitgliedschaft ablehnte, was in der Türkei Unsicherheit über die künftige Gestaltung ihrer Beziehungen zum Westen verursachte.<sup>2</sup> Andererseits nutzte sie die Gelegenheit, einen eigenen »unipolaren Moment« im Schwarzmeerraum zu schaffen, indem sie die Federführung für ein Integrationsprojekt übernommen hat. Die Überlegung dabei war, dass regionale politische Stabilität durch eine auf Wirtschaft fokussierte Zusammenarbeit erreicht werden könnte. Zugleich sah der damalige türkische Präsident Turgut Özal darin einen »Plan B«, falls eine Mitgliedschaft seines Landes in der Europäischen Union (EU) in weiter Ferne bleiben sollte.<sup>3</sup>

## Nach dem Ende des Ost-West-Konflikts strebte Ankara eine auf Wirtschaft fokussierte Zusammenarbeit im Schwarzmeerraum an.

Ein von Özal initiiertes Gipfeltreffen fand 1992 in Istanbul statt und ebnete den Weg für die Organisation der Schwarzmeer-Wirtschaftskooperation (Black Sea Economic Cooperation, BSEC). Ein Grundgedanke der BSEC war Inklusivität, weshalb ihre 1999 verabschie-

dete Charta nur freiwillige Austritte aus der Organisation vorsieht.<sup>4</sup> Zu den Gründungsmitgliedern gehören neben den Anrainerstaaten des Schwarzen Meeres – Türkei, Bulgarien, Rumänien, Ukraine, Russland und Georgien – auch Griechenland, Albanien, Armenien, Aserbaidschan und Moldau. Aktuell hat die BSEC zusammen mit Serbien und Nordmazedonien 13 Mitglieder.

Trotz der bewaffneten Konflikte, die Anfang der 1990er Jahre im Schwarzmeerraum ausbrachen (Kara-bach, Abchasien, Südossetien, Transnistrien), suchte die Organisation der BSEC die wirtschaftliche Entwicklung auszubauen. Vor allem die Zusammenarbeit in Energiefragen sollte als Antrieb für die Integration dienen, wobei man sich inspirieren ließ von der Rolle, die Kohle und Stahl bei der Entstehung der EU spielten.<sup>5</sup> Die BSEC-Organisation hebt in ihrer Selbstdarstellung zwei wichtige Faktoren für die Entwicklung der Zusammenarbeit hervor: die reichen Energieressourcen der Region und deren vorteilhafte Lage als Verkehrskorridor Europas.<sup>6</sup>

Die Annahme, dass das Schwarze Meer ein bedeutender Knotenpunkt ist, der mehrere Regionen miteinander verbindet und daher als Katalysator für die regionale Zusammenarbeit fungieren könnte, erwies

1 Eine neue Rolle für die Türkei wurde nun beschrieben als »eine strategische Verbindung zwischen Europa und dem turbulenten Nahen Osten«. Dankwart A. Rustow, *Turkey. America's Forgotten Ally*, New York, NY: Council on Foreign Relations, 1989, S. 109.

2 Mustafa Aydın, »Geographical Blessing versus Geopolitical Curse: Great Power Security Agendas for the Black Sea Region and a Turkish Alternative«, in: *Southeast European and Black Sea Studies*, 9 (2009) 3, S. 271 – 285.

3 Ebd., S. 278.

4 Organisation der BSEC, *Charter of the Organization of the Black Sea Economic Cooperation*, <<http://www.bsec-organization.org/UploadedDocuments/StatutoryDocuments/Agreements/CHARTERFourthEdition7July.pdf>> (eingesehen am 5.5.2023).

5 Sergiu Celac, »The Regional Ownership Conundrum: The Case of the Organization of the Black Sea Economic Cooperation«, in: Ronald D. Asmus (Hg.), *Next Steps in Forging a Euroatlantic Strategy for the Wider Black Sea*, Washington, D.C.: German Marshall Fund (GMF), 2006, S. 215 – 226 (222). Siehe auch Remziye Yılmaz-Bozkuş, »Turkey's Relations and Energy Cooperation with the BSEC«, in: *Insight Turkey*, 21 (2019) 3, S. 177 – 194.

6 Organisation der BSEC, <<http://www.bsec-organization.org/bsec-at-glance>> (eingesehen am 21.11.2022).

sich jedoch als Fehlschluss.<sup>7</sup> Das Integrationspotenzial der Organisation der BSEC blieb aufgrund unterschiedlicher außenpolitischer Stoßrichtungen der beteiligten Staaten beschränkt.<sup>8</sup> Dies hat letztlich dazu geführt, dass in der Region verschiedene institutionelle Bindungen entstanden sind (siehe Karte 1, Seite 9).

Das geopolitisch geleitete Zerwürfnis zwischen den BSEC-Teilnehmerstaaten wurde bereits Mitte der 1990er Jahre sichtbar. So hat das Treffen der Delegationen aus Georgien, der Ukraine, Aserbaidschan und Moldau in Wien im Rahmen der ersten Überprüfungskonferenz des KSE-Vertrags (Vertrag über konventionelle Streitkräfte in Europa) 1996 die Organisation für Demokratie und Wirtschaftsentwicklung GUAM ins Leben gerufen.<sup>9</sup> Ziel dabei war, eine »politische, wirtschaftliche und strategische Allianz« zu gründen, eine Kooperation mit der EU und der Nato anzustreben sowie den Verkehrskorridor Europa – Kaukasus – Asien (Transport Corridor Europe-Caucasus-Asia, TRACECA) zu schaffen.<sup>10</sup>

Eine stärkere Unterstützung durch den Westen in Fragen der Demokratie und Konfliktlösung suchten die Ukraine und Georgien mit der Gründung der Gemeinschaft der Demokratischen Wahl (Community of Democratic Choice, CDC) zusammen mit Estland, Lettland, Litauen, Moldau, Rumänien, Slowenien und Nordmazedonien im Dezember 2005. Bei der Frage, wie die Sicherheitslage in der Region stabilisiert werden könne, stand die Logik der CDC allerdings in Widerspruch zu derjenigen der BSEC. Laut der CDC

7 In der Organisation der BSEC haben sich folgende Schwerpunkte entwickelt: Umweltschutz, Klimawandel, Handel, Landwirtschaft, Kultur, Wissenschaft, Bildung, Tourismus und Gesundheitssicherheit bei Pandemien. Paul Taylor, *Murky Waters. The Black Sea Region and European Security*, Brüssel: Friends of Europe, Januar 2022, S. 61, <<https://www.friendsofeurope.org/insights/murky-waters-the-black-sea-region-and-european-security/>> (eingesehen am 21.11.2022).

8 Dimitrios Triantaphyllou, »The Security Paradoxes of the Black Sea Region«, in: *Southeast European and Black Sea Studies*, 9 (2009) 3, S. 225 – 241.

9 So genannt nach den ersten Buchstaben der beteiligten Staaten: Georgien, Ukraine, Aserbaidschan und Moldau (GUAM). Zwischen 1999 und 2005 bekannt als GUUAM, da Usbekistan in diesem Zeitraum ebenfalls teilnahm.

10 Jennifer D. P. Moroney/Sergei Konoplyov, »Ukraine, GUUAM, and Western Support for Sub-Regional Cooperation in Europe's Security Gray Zone«, in: Jennifer D. P. Moroney u. a. (Hg.), *Ukrainian Foreign and Security Policy. Theoretical and Comparative Perspectives*, Westport, CT/London: Praeger, 2002, S. 179 – 195 (180).

solle man zuerst die Konflikte lösen, was die wirtschaftliche Entwicklung befördern würde, während die Organisation der BSEC eher die wirtschaftliche Zusammenarbeit als einen Schritt in Richtung politische Stabilität ansah.<sup>11</sup>

Im Juni 2006 initiierte Rumänien ein weiteres Gebilde – das Schwarzmeerforum für Dialog und Partnerschaft (Black Sea Forum for Dialogue and Partnership, BSF). Rumänien, Armenien, Aserbaidschan, Georgien, Moldau und die Ukraine haben sich für eine Mitgliedschaft entschieden, die Türkei und Bulgarien für einen Beobachterstatus.<sup>12</sup> Dabei war für Ankara die konkurrierende Absicht Bukarests besonders problematisch, durch ein neues Forum »Kohärenz zwischen den Aktivitäten der verschiedenen Formationen in der Region« einschließlich der BSEC herzustellen.<sup>13</sup>

Mit dem EU-Beitritt Rumäniens und Bulgariens im Januar 2007 zeigte schließlich die EU ein aktives Interesse am Schwarzmeerraum und veröffentlichte im April 2007 einen entsprechenden Leitfaden: *Black Sea Synergy – A New Regional Cooperation Initiative*. Die darin enthaltene geografische Fassung der Region stimmt mit derjenigen der Organisation der BSEC größtenteils überein.<sup>14</sup> Angesichts der Gaskrise zwischen Russland

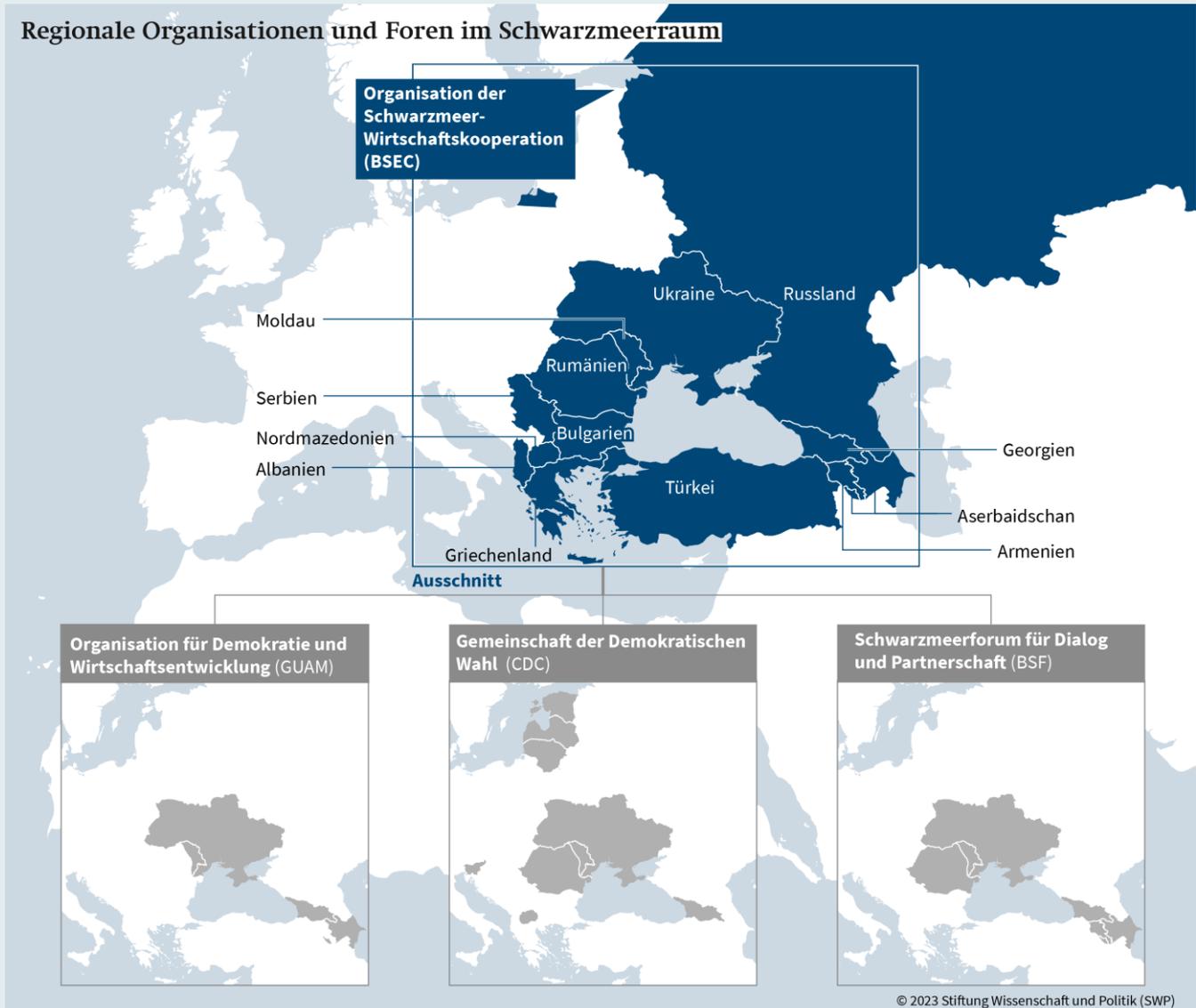
11 Jean-Christophe Peuch, »Ukraine: Regional Leaders Set Up Community of Democratic Choice«, *Radio Free Europe* (online), 2.12.2005, <<https://www.rferl.org/a/1063461.html>> (eingesehen am 5.1.2023).

12 Caterina Preda, »A Comparison of Caribbean and Black Sea Regionalisms«, in: Ruxandra Ivan (Hg.), *New Regionalism or No Regionalism? Emerging Regionalism in the Black Sea Area*, Abingdon/New York, NY: Routledge, 2016 (The International Political Economy of New Regionalisms Series), S. 205 – 222 (219).

13 Bülent Karadeniz, »Security and Stability Architecture in the Black Sea«, in: *Perceptions. Journal of International Affairs*, 12 (2007) 2, S. 95 – 117 (115).

14 Aus Sicht der EU besteht die Schwarzmeerregion aus »Griechenland, Bulgarien, Rumänien und Moldau im Westen, der Ukraine und Russland im Norden, Georgien, Armenien und Aserbaidschan im Osten und der Türkei im Süden. Obwohl Armenien, Aserbaidschan, Moldau und Griechenland keine Anrainerstaaten sind, machen ihre Geschichte, ihre Nähe und ihre engen Beziehungen sie zu natürlichen regionalen Akteuren«. Europäische Kommission, *Black Sea Synergy – A New Regional Cooperation Initiative*, Brüssel, 11.4.2007, S. 2, <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52007DC0160&from=EN>> (eingesehen am 21.11.2022). Nicht zur Schwarzmeerregion gezählt werden in diesem Dokument die BSEC-Mitglieder Albanien, Nordmazedonien und Serbien.

Karte 1



Quellen: Organisation der BSEC, »Member States« (online, eingesehen am 1.9.2023); Jennifer D. P. Moroney/Sergei Konoplyov, »Ukraine, GUAM, and Western Support for Sub-Regional Cooperation in Europe's Security Gray Zone«, in: Jennifer D. P. Moroney u. a. (Hg.), *Ukrainian Foreign and Security Policy. Theoretical and Comparative Perspectives*, Westport, CT/London: Praeger, 2002, S. 179–195; Jean-Christophe Peuch, »Ukraine: Regional Leaders Set Up Community of Democratic Choice«, *Radio Free Europe*, 2.12.2005 (online, eingesehen am 5.1.2023); Caterina Preda, »A Comparison of Caribbean and Black Sea Regionalisms«, in: Ruxandra Ivan (Hg.), *New Regionalism or No Regionalism? Emerging Regionalism in the Black Sea Area*, Abingdon/New York, NY: Routledge, 2016 (The International Political Economy of New Regionalisms Series), S. 205–222.

und der Ukraine 2005–2006 war die Energiesicherheit ein wichtiges Thema für die EU. Eine Zusammenarbeit zwischen ihr und der BSEC-Organisation wurde zwar angezielt, gestaltete sich jedoch schwierig. Zum einen standen die Prioritäten der EU wie zum Beispiel Demokratieförderung nicht an erster Stelle für die BSEC,

zum anderen war Letztere besorgt, dass ihre regionale Führungsrolle in Frage gestellt werden könnte.<sup>15</sup>

<sup>15</sup> Michael Emerson, »The EU's New Black Sea Policy«, in: Daniel Hamilton/Gerhard Mangott (Hg.), *The Wider Black Sea Region in the 21st Century. Strategic, Economic and Energy Perspectives*, Washington, D.C.: Center for Transatlantic Relations,

Aus Sicht der USA verhinderte die Anhäufung von Institutionen – BSEC, GUAM, CDC, BSF –, dass sie ihrerseits eine Schwarzmeerstrategie entwickelten.<sup>16</sup> Für ihr Engagement im Schwarzmeerraum waren, wie für die EU, Energiesicherheit, Konfliktlösung und Demokratieförderung die drei zentralen Themen.<sup>17</sup>

Die heutige Sicht Washingtons auf das Schwarze Meer orientiert sich primär an den Herausforderungen, die Russland, China und der Nahe Osten darstellen. Mit den Worten des ehemaligen Oberbefehlshabers der US-Truppen in Europa, Ben Hodges, liegt das Schwarze Meer »im Zentrum von vier großen Kräften: Demokratie an seinem westlichen Rand, russischer militärischer Aggression im Norden, chinesischer finanzieller Aggression im Osten, Instabilität im Nahen Osten in seinem Süden.«<sup>18</sup> Im Juli 2022 wurde im US-Senat ein Gesetzentwurf eingebracht, der diese Interessenlage widerspiegelt, der *Black Sea Security Act of 2022*. Demnach soll der Westen der doppelten Herausforderung durch Russland und China entgegenwirken, indem die Zusammenarbeit zwischen der Nato und der EU gestärkt, die Demokratie in der Region gefördert und die wirtschaftlichen Beziehungen mit der Region ausgebaut werden. Der Türkei kommt darin die Rolle »eines Schlüsselverbündeten in der Schwarzmeerregion und eines Bollwerks gegen den Iran« zu.<sup>19</sup> Außerdem sieht der amerikanische *Black Sea Security Act of 2022* die Unterstützung der Drei-Meere-Initiative (Three Seas Initiative, 3SI) vor.

An der im August 2016 ins Leben gerufenen 3SI nehmen Estland, Lettland, Litauen, Polen, Tschechien,

die Slowakei, Ungarn, Slowenien, Österreich, Kroatien, Rumänien und Bulgarien teil (siehe Karte 2, Seite 11).<sup>20</sup> Die Initiative versteht sich als »eine politisch inspirierte, kommerziell getriebene Plattform zur Verbesserung der Konnektivität zwischen zwölf EU-Mitgliedstaaten, die zwischen Ostsee, Adria und Schwarze[m] Meer« gelegen sind.<sup>21</sup> Ihr Hauptanliegen ist, in den Bereichen Transport, Energie und digitale Interkonnektivität zu kooperieren.<sup>22</sup> Besonders wichtig bei der Gründung der 3SI war das Bestreben, die Energieabhängigkeit von russischem Gas zu reduzieren. Dabei konvergieren die Interessen der mitteleuropäischen EU-Mitglieder mit denen der USA, die sich sowohl politisch als auch finanziell bei der 3SI engagieren.<sup>23</sup>

Darüber hinaus wurde der mitteleuropäische Zusammenhalt – bereits kurz vor Gründung der 3SI – auch sicherheitspolitisch gestärkt, und zwar auf Initiative Polens und Rumäniens: Die beiden Länder organisierten im November 2015 »einen Minigipfel der Nato-Mitglieder, die die Ostflanke des Bündnisses vertreten.«<sup>24</sup> Die daraus entstandene Bukarest Neun (B9), zu der außerdem die baltischen Staaten, Tschechien,

2008, S. 253–276 (272).

**16** Ronald D. Asmus/Bruce P. Jackson, »The Black Sea and the Frontiers of Freedom. Towards a New Euro-Atlantic Strategy«, in: *Policy Review*, 125 (2004), S. 17–26.

**17** Ronald D. Asmus (Hg.), *Next Steps in Forging a Euroatlantic Strategy for the Wider Black Sea* [wie Fn. 5]; Sergei Konoplyov, »US Interests in the Wider Black Sea Region«, in: Giray Saynur Bozkurt (Hg.), *Blue Black Sea. New Dimensions of History, Security, Strategy, Energy and Economy*, Newcastle: Cambridge Scholars Publishing, 2013, S. 197–206; Zeyno Baran/Robert A. Smith, »The Energy Dimension in American Policy towards the Black Sea Region«, in: *Southeast European and Black Sea Studies*, 7 (2007) 2, S. 265–274.

**18** Ben Hodges, *The Black Sea ... or a Black Hole?*, Washington, D.C.: Center for European Policy Analysis (CEPA), Januar 2021 (CEPA Strategy Paper), S. 2, <<https://cepa.org/wp-content/uploads/2021/01/CEPA-SP-Black-Sea-Strategy-v2-1.19.21.pdf>> (eingesehen am 21.11.2022).

**19** US Congress, *Black Sea Security Act of 2022*, 12.7.2022, <<https://www.congress.gov/bill/117th-congress/senate/bill/4509/text>> (eingesehen am 21.11.2022).

**20** Als Anstoß für die Initiative diente der im Jahr 2014 vom amerikanischen Think-Tank Atlantic Council veröffentlichte Bericht »Europa vollenden« (*Completing Europe – From the North-South Corridor to Energy, Transportation, and Telecommunications Union*). Die Hinweise in dem Bericht auf die infrastrukturellen Unterschiede in Europa wurden schließlich von den Staatschefs Kroatiens und Polens für die Gründung der Drei-Meere-Initiative aufgegriffen. 3SI, »Geschichte der drei Meere«, <<https://3seas.eu/about/threeseasstory?lang=de>> (eingesehen am 6.2.2023).

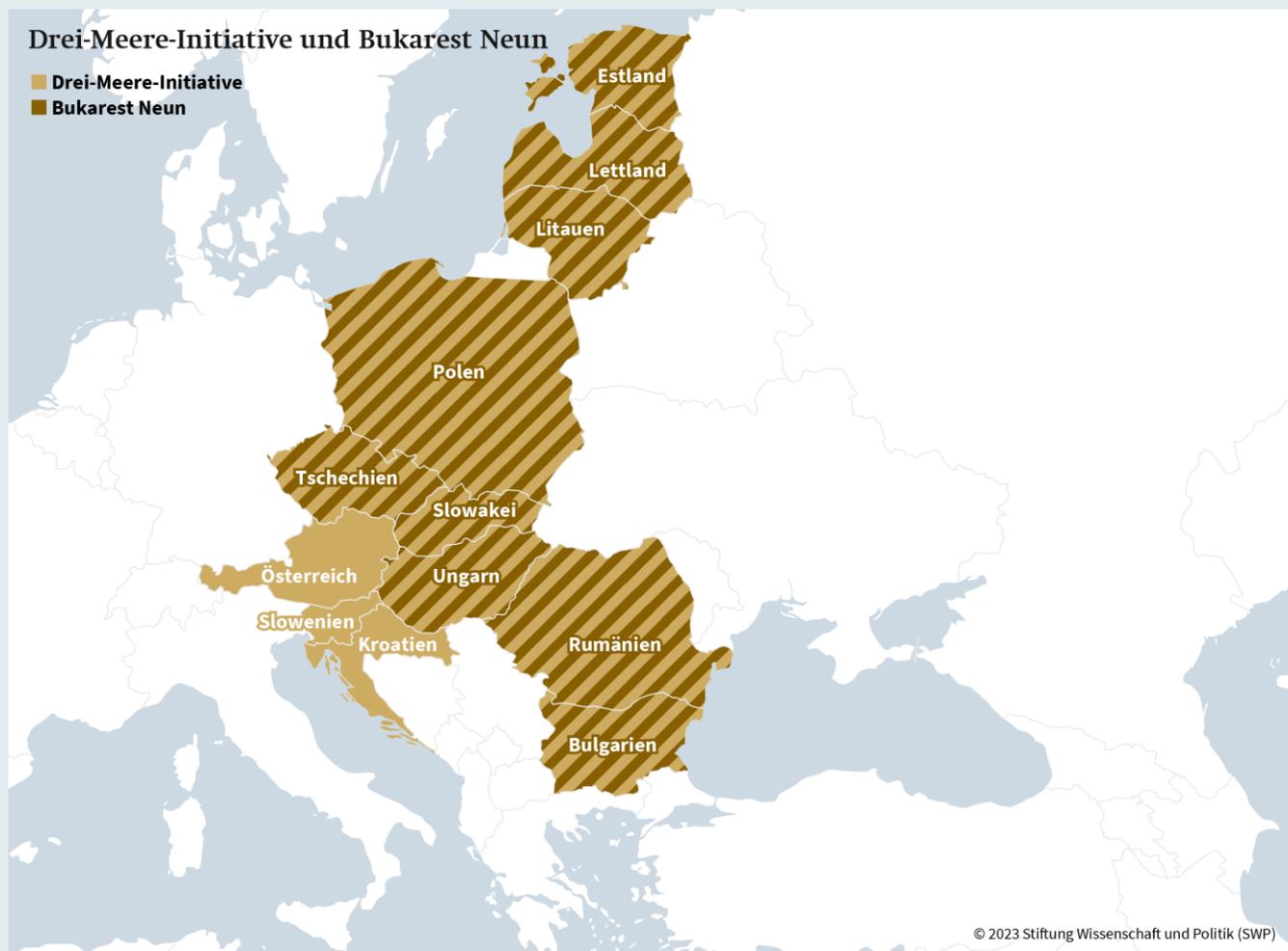
**21** 3SI, »Drei-Meere-Gipfel und Wirtschaftstag«, <<https://3seas.eu/?lang=de>> (eingesehen am 6.2.2023).

**22** Rafał Riedel, »Das ›Intermarium‹ und die ›Drei-Meere-Initiative‹ als Elemente des euroskeptischen Diskurses in Polen«, Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung, 23.1.2020 (Polen-Analysen), <<https://www.bpb.de/themen/europa/polen-analysen/303999/analyse-das-intermarium-und-die-drei-meere-initiative-als-elemente-des-euroskeptischen-diskurses-in-polen/>> (eingesehen am 6.2.2023).

**23** Łukasz Lewkowicz, »The Three Seas Initiative in the Context of International Challenges«, in: *Yearbook of the Institute of East-Central Europe*, 17 (2019) 3, S. 7–12; Kai-Olaf Lang, *Die Drei-Meere-Initiative: wirtschaftliche Zusammenarbeit in geostrategischem Kontext. Deutschland sollte sein Engagement auch aus außenpolitischen Gründen verstärken*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, Februar 2021 (SWP-Aktuell 16/2021).

**24** George Soroka/Tomasz Stepniewski, »The Three Seas Initiative: Geopolitical Determinants and Polish Interests«, in: *Yearbook of the Institute of East-Central Europe*, 17 (2019) 3, S. 15–29 (24).

Karte 2



Quellen: 3SI, »Geschichte der drei Meere« (online, eingesehen am 6.2.2023); George Soroka/Tomasz Stepniewski, »The Three Seas Initiative: Geopolitical Determinants and Polish Interests«, in: *Yearbook of the Institute of East-Central Europe*, 17 (2019) 3, S. 15–29.

die Slowakei, Ungarn und Bulgarien gehören, prägte die Ergebnisse des Nato-Gipfels in Warschau im Juli 2016, indem sie erfolgreich für eine verstärkte Vorpräsenz (enhanced Forward Presence, eFP) in der Region eintrat.<sup>25</sup>

Die Türkei führt seit 2016 einen trilateralen Dialog mit den B9-Initiatoren Polen und Rumänien auf Außenministerebene.<sup>26</sup> Die Teilnahme Ankaras bei der 3SI bleibt dagegen ungewiss.<sup>27</sup> Die 3SI wird einer-

seits von türkischen Experten als Möglichkeit gesehen, die Beziehungen mit den USA wieder ins Lot zu bringen.<sup>28</sup> Andererseits äußerten amerikanische Experten schon bevor der türkische Präsident Recep Tayyip Erdoğan und sein russischer Amtskollege Wladimir Putin ab 2016 ihre enge Partnerschaft etablierten die

*sion of Ukraine Impact Turkey's Foreign Policy?*, Berlin: Centrum für angewandte Türkeistudien (CATS) der Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP), 31.3.2022 (CATS Network Perspectives), <<https://www.cats-network.eu/publication/russias-invasion-of-ukraine>> (eingesehen am 7.2.2023).

**28** Fatih Yurtsever, »Could Turkey's Participation in 3SI Be a Turning Point in Turkish-US Relations?«, in: *Turkish Minute* (online), 10.12.2021, <<https://turkishminute.com/2021/12/10/sis-could-turkeys-participation-in-3si-be-a-turning-point-in-turkish-us-relations/>> (eingesehen am 7.2.2023).

**25** Ebd.

**26** Kai-Olaf Lang, *Regionale Kooperationsinitiativen im östlichen Teil von EU und Nato. Verbindungen schaffen, Einfluss gewinnen, Sicherheit verbessern*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, April 2022 (SWP-Aktuell 32/2022).

**27** Beitrag von Karol Wasilewski in: *How Will Russia's Inva-*

Ansicht, die Türkei sei »kein idealer Verbündeter«. Grund für derartige Äußerungen waren die Unstimmigkeiten zwischen Washington und Ankara über die Syrienstrategie sowie das Interesse Ankaras an russischem Gas.<sup>29</sup>

**29** Robert D. Kaplan, »Pilsudski's Europe«, *RANE Worldview* (online), 6.8.2014, <<https://worldview.stratfor.com/article/pilsudskis-europe>> (eingesehen am 7.2.2023); »Turkey: The Weak Link in the Intermarium«, *RANE Worldview* (online), 8.6.2015, <<https://worldview.stratfor.com/article/turkey-weak-link-intermarium>> (eingesehen am 7.2.2023).

# Positionierung Ankaras in Erdgasprojekten

Die institutionelle Führung Ankaras im Schwarzmeerraum durch die Organisation der BSEC wurde letztlich verhindert durch die Auswirkungen der geopolitischen Konfrontation zwischen Russland und dem Westen. Daher versuchte die Türkei (und versucht bis heute), verstärkt ihre geografische Lage im Schwarzmeerraum zu nutzen, um sich im Energiebereich als unverzichtbarer Partner sowohl für Russland als auch den Westen zu etablieren.

## Ankara geht es nicht mehr darum, eine Brückenfunktion zwischen Ost und West einzunehmen.

Die Positionierung der Türkei in Sachen Erdgaspipelines spiegelt einige Grundlagen ihrer Außenpolitik wider, die nach dem Ende des Ost-West-Konflikts zunehmend zu Tage getreten sind. Erstens geht es ihr nicht mehr darum, eine Brückenfunktion zwischen Ost und West einzunehmen, sondern darum, einen äquidistanten Mittelmachtstatus zu erringen. Zweitens hält sie – trotz der Konfrontation zwischen Russland und dem Westen – die Zusammenarbeit mit beiden Seiten für möglich. Drittens stehen hinter diesem Balanceakt eigene wirtschaftliche Prioritäten als treibende Faktoren. Die Energiepolitik Ankaras macht deutlich, dass sich die Türkei zwar nicht dem Einfluss anderer Akteure entziehen, aber von ihrer geografischen Lage profitieren kann, um eigene Regeln aufzustellen.

Parallel zu den Ambitionen Ankaras, in Energiefragen größeres Gewicht zu erlangen, änderte sich in den 2000er Jahren ebenso seine geopolitische Selbstwahrnehmung.<sup>30</sup> Zuvor hatte sich die Türkei als Transitstaat für Erdgaspipelines gesehen und damit ihre geopolitische Position als Brücke gefestigt. Für den

damaligen Außenminister Ahmet Davutoğlu, der für das Land eine außenpolitische Doktrin der »strategischen Tiefe« entwickelte, war der Begriff »Brücke« jedoch zu eng, da er die Rolle der Türkei als eigenständiger Akteur beschränkte.<sup>31</sup> Stattdessen beanspruchte Davutoğlu für sie die Rolle eines geopolitisch »zentralen Landes« (*merkez ülke*). Den Ausgangspunkt dafür bilde ihre günstige geografische Lage: »Als großes Land inmitten der afroeurasischen Landmasse ist die Türkei ein zentrales Land mit mehreren regionalen Identitäten, die sich nicht auf eine einheitliche Kategorie reduzieren lassen. Was ihren Einflussbereich betrifft, so ist die Türkei gleichzeitig ein Land des Nahen Ostens, des Balkans, des Kaukasus, Zentralasiens, des Kaspischen Meeres, des Mittelmeers, des Golfs und des Schwarzen Meeres.«<sup>32</sup> Dementsprechend wurde für den Energiesektor das Ziel formuliert, nicht mehr als Transitland, sondern als Gasdrehzscheibe zu fungieren.<sup>33</sup>

Dass sowohl Russland als auch die EU auf die Türkei als Transitland angewiesen sind, zeigt sich an dem Netz von Erdgaspipelines, die durch die Türkei verlaufen (siehe Karte 3, Seite 14). Für den Eigenbedarf bezieht Ankara seit 2003 russisches Erdgas über die Pipeline Blue Stream sowie seit 2020 über TurkStream. Letztere wird darüber hinaus für den Transit verwendet: Über sie werden auch Süd- und Südosteuropa beliefert. Zudem ist die Türkei als Teil des Südlichen

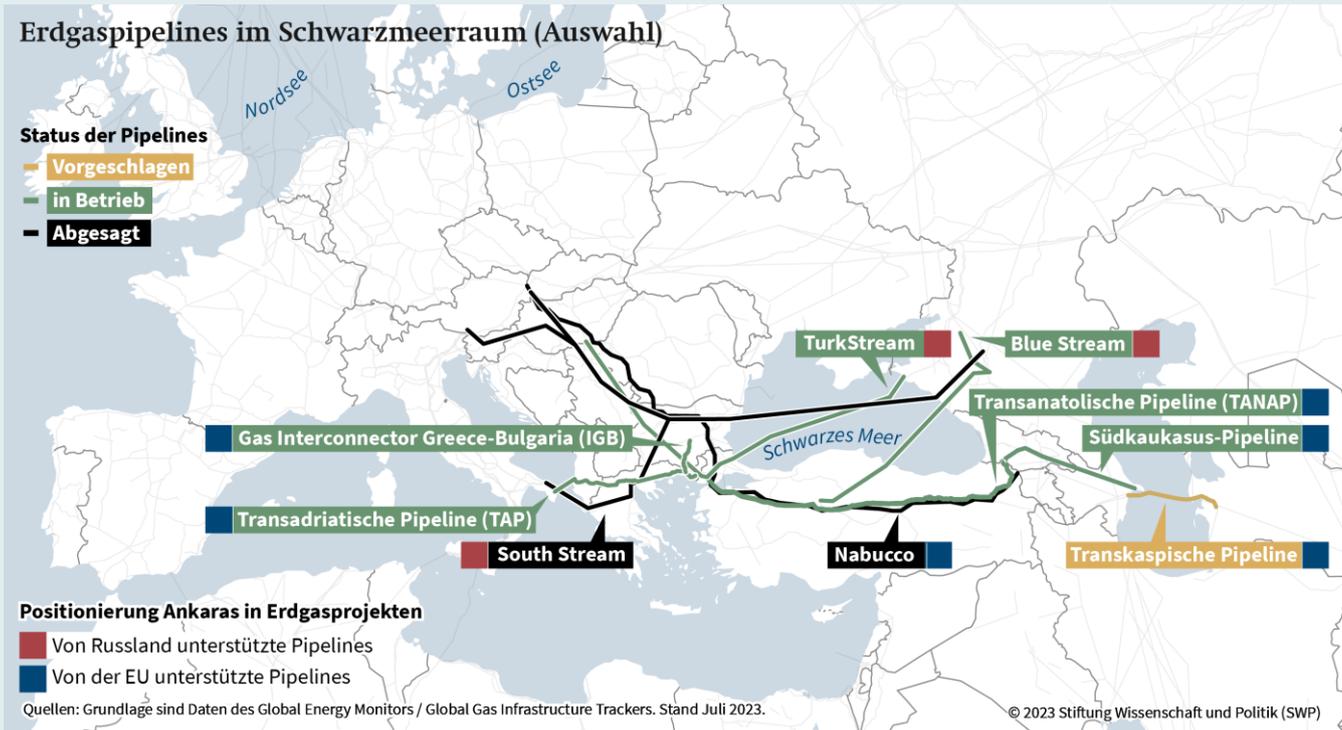
<sup>31</sup> Ebd.

<sup>32</sup> »As a major country in the midst of the Afro-Eurasia landmass, Turkey is a central country with multiple regional identities that cannot be reduced to one, unified category. In terms of its sphere of influence, Turkey is a Middle Eastern, Balkan, Caucasian, Central Asian, Caspian, Mediterranean, Gulf, and Black Sea country all at the same time.« Ahmet Davutoğlu, »Turkey's Foreign Policy Vision: An Assessment of 2007«, in: *Insight Turkey*, 10 (2008) 1, S. 77–96 (77).

<sup>33</sup> Heinz Kramer, *Die Türkei als Energiedrehzscheibe. Wunschtraum und Wirklichkeit*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, April 2010 (SWP-Studie 9/2010).

<sup>30</sup> Emre Erşen/Mitat Çelikpala, »Turkey and the Changing Energy Geopolitics of Eurasia«, in: *Energy Policy*, 128 (2019), S. 584–592.

Karte 3



Quellen: Grundlage sind Daten des Global Energy Monitors/Global Gas Infrastructure Trackers (online, eingesehen am 31.5.2023); Akhmed Gumbatov, »Completing the Southern Gas Corridor. SGC in a Post-pandemic World«, in: *Baku Dialogues*, 4 (2020) 1, S. 116–127 (online, eingesehen am 15.4.2023); Filippo Maria Margheritini, »The Future of the Trans-Caspian Gas Pipeline«, in: *Global Risk Insights*, 15.7.2022 (online, eingesehen am 1.9.2023); IGI Poseidon, »The IGB Pipeline (Greece-Bulgaria Interconnection) Enters Operation«, Pressemitteilung, Athen, 1.10.2022 (online, eingesehen am 1.9.2023); The Economist Intelligence Unit (EIU), »Russia and Turkey Enhance Natural Gas Co-operation«, *EIU Viewpoint*, 9.11.2022 (online, eingesehen am 15.3.2023).

Gaskorridors, der den Kaspischen Raum mit Südeuropa verbindet, ein Schlüsselpartner für die Energiediversifizierung der EU.<sup>34</sup> Der Südliche Gaskorridor besteht derzeit aus der Südkaukasus-Pipeline (auch bekannt als Baku-Tiflis-Erzurum-Pipeline, BTE), der Transanatolischen Pipeline (TANAP) in der Türkei und der Transadriatischen Pipeline (TAP) in Griechenland, Albanien und Italien. Die TAP und TurkStream sind die Ergebnisse zweier konkurrierender Projekte der EU und

<sup>34</sup> Akhmed Gumbatov, »Completing the Southern Gas Corridor. SGC in a Post-pandemic World«, in: *Baku Dialogues*, 4 (2020) 1, S. 116–127, <<https://bakudialogues.ada.edu.az/articles/completing-the-southern-gas-corridor>> (eingesehen am 15.4.2023); Dimitar Bechev, *Sailing through the Storm. Türkiye's Black Sea Strategy amidst the Russian-Ukrainian War*, Paris: European Union Institute for Security Studies (EUISS), Februar 2023 (Brief 1), <[https://www.iss.europa.eu/sites/default/files/EUISSFiles/Brief\\_1\\_Turkey%20in%20the%20Black%20Sea%20%282%29.pdf](https://www.iss.europa.eu/sites/default/files/EUISSFiles/Brief_1_Turkey%20in%20the%20Black%20Sea%20%282%29.pdf)> (eingesehen am 15.4.2023).

Russlands, nämlich Nabucco und South Stream, die nicht wie geplant umgesetzt bzw. abgesagt wurden.

Die EU hat die Nabucco-Pipeline 2004 zum »prioritären Projekt« erklärt.<sup>35</sup> Die Türkei sollte als Transitland kaspisches Gas weiter nach Bulgarien, Rumänien und Ungarn bis zum österreichischen Gasspeicher in Baumgarten liefern. Als Lieferanten waren ursprünglich Iran, Turkmenistan und Aserbaidschan vorgesehen, jedoch kam schließlich nur Aserbaidschan in Frage. Als Reaktion auf Nabucco haben der russische Konzern Gazprom und der italienische Energiekonzern Eni 2007 das alternative Projekt South Stream vorgeschlagen. Griechenland, Bulgarien, Serbien und Ungarn waren ebenfalls an South Stream interessiert,

<sup>35</sup> Zeyno Baran, *Security Aspects of the South Stream Project*, European Parliament, Oktober 2008 (Briefing Paper), <[https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/EXPO-AFET\\_NT\(2008\)388962](https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/EXPO-AFET_NT(2008)388962)> (eingesehen am 15.3.2023).

wobei Bulgarien und Ungarn bereits an Nabucco beteiligt waren.<sup>36</sup> Auch die Türkei sah Nabucco und South Stream nicht als konkurrierende Projekte an, sondern als Chance, eine größere Rolle auf den Ost-West- und Nord-Süd-Energierouten gleichzeitig zu spielen.<sup>37</sup> Im August 2009 unterzeichneten Erdoğan und Putin ein Abkommen, in dem die Türkei Russland das Recht zur Nutzung ihrer Hoheitsgewässer für den Bau der South Stream einräumte.

Bei seiner Positionierung zu Erdgasprojekten verfolgt Ankara naturgemäß eigene Interessen. So verknüpfte es bei den Gesprächen mit der EU über die Nabucco-Pipeline den europäischen Gasbedarf und die eigene geografische Lage mit dem Verhandlungsprozess über den EU-Beitritt.<sup>38</sup> Gegenüber Aserbaidschan beharrte die Türkei auf 15 Prozent Rabatt für Gaslieferungen aus dem Land, was zu einem Streit der ansonsten in enger Partnerschaft verbundenen Staaten führte.<sup>39</sup> Einigen Analysten zufolge waren es eher die lange dauernden Verhandlungen über den Gaspreis und die Transitgebühren zwischen Ankara und Baku, die die Realisierungschance für das Nabucco-Projekt verringerten, als die angestrebte Zusammenarbeit zwischen der Türkei und Russland im South-Stream-Projekt.<sup>40</sup> Nabucco hatte jedoch eher mit grundsätzlichen Problemen wie etwa mangelnder Finanzierung und fehlenden Erdgaslieferanten zu kämpfen.<sup>41</sup>

Im Dezember 2014 hat Russland das Projekt South Stream gestoppt und sich stattdessen für den Bau von TurkStream entschieden.<sup>42</sup> Damit wurde die Türkei zum unverzichtbaren Transitpartner Russlands. In den 1990er Jahren führte die einzige Transitroute für Erdgas von Gazprom nach Europa durch die Ukraine. Mit der Fertigstellung der Jamal-Pipeline über Belarus und Polen nach Deutschland im Jahr 1999 erwarb Gazprom eine alternative Transitroute.<sup>43</sup> Auch beim Bau der durch die Ostsee verlaufenden Nordstream 1 und Nordstream 2 stand für Russland das Ziel im Vordergrund, die Abhängigkeit von Transitländern zu reduzieren. Gegenwärtig sind nur noch die Ukraine und die Türkei als Transitkorridore für russisches Gas verblieben.<sup>44</sup>

Ein wichtiger Grundstein für die türkisch-russische Zusammenarbeit im Energiesektor wurde bereits Ende der 1990er Jahre mit der Blue-Stream-Pipeline gelegt. Dieses Erdgasprojekt wurde anfangs in der Türkei stark kritisiert. Aus Sicht des damaligen Premierministers Bülent Ecevit sowie einflussreicher Bauunternehmen bot es aber eine Lösung, um den steigenden Energiebedarf im Land zu decken.<sup>45</sup> Als einzige Alternative zu russischem Gas kamen damals Gaslieferungen über die Transkaspische Pipeline in Frage. Allerdings mangelte es dieser Initiative an ausreichender Finanzierung. Zudem erwiesen sich ungelöste Streitfragen im Kaspischen Meer zwischen Iran, Turkmenistan und Aserbaidschan als Hindernisse.

36 Gerhard Mangott/Kirsten Westphal, »The Relevance of the Wider Black Sea Region to EU and Russian Energy Issues«, in: Hamilton/Mangott (Hg.), *The Wider Black Sea Region in the 21st Century* [wie Fn. 15], S. 147–176.

37 »Davutoğlu: Turkey Has Made Strides towards Becoming a Global Energy Hub«, *Dünya*, 10.8.2009, <<https://www.dunya.com/gundem/davutoglu-quotturkey-has-made-strides-towards-becoming-a-global-energy-haber-86279>> (eingesehen am 15.3.2023).

38 Şaban Kardaş, »Geo-strategic Position as Leverage in EU Accession: The Case of Turkish-EU Negotiations on the Nabucco Pipeline«, in: *Southeast European and Black Sea Studies*, 11 (2011) 1, S. 35–52.

39 Şaban Kardaş, »Turkish-Azerbaijani Energy Cooperation and Nabucco: Testing the Limits of the New Turkish Foreign Policy Rhetoric«, in: *Turkish Studies*, 12 (2011) 1, S. 55–77.

40 Cenk Sidar/Gareth Winrow, »Turkey and South Stream: Turco-Russian Rapprochement and the Future of the Southern Corridor«, in: *Turkish Policy Quarterly*, 10 (2011) 2, S. 51–61.

41 Katinka Barysch, *Should the Nabucco Pipeline Project Be Shelved?*, London: Centre for European Reform, Mai 2010 (Policy Brief), <[https://www.cer.org.uk/sites/default/files/publications/attachments/pdf/2011/pb\\_nabucco\\_5may10-221.pdf](https://www.cer.org.uk/sites/default/files/publications/attachments/pdf/2011/pb_nabucco_5may10-221.pdf)> (eingesehen am 15.3.2023).

42 Zum Scheitern von South Stream siehe z. B. Jonathan Stern u. a., *Does the Cancellation of South Stream Signal a Fundamental Reorientation of Russian Gas Export Policy?*, Oxford: The Oxford Institute for Energy Studies, Januar 2015, <<https://www.oxfordenergy.org/wpcms/wp-content/uploads/2015/01/Does-cancellation-of-South-Stream-signal-a-fundamental-reorientation-of-Russian-gas-export-policy-GPC-5.pdf>> (eingesehen am 1.9.2023); Kostis Geropoulos, »EU-US Bulgaria Squeeze Freezes South Stream«, Athen: Institute of Energy for South-East Europe, 13.6.2014, <<https://www.iene.eu/eu-us-bulgaria-squeeze-freezes-south-stream-p697.html>> (eingesehen am 1.9.2023).

43 Mangott/Westphal, »The Relevance of the Wider Black Sea Region to EU and Russian Energy Issues« [wie Fn. 36].

44 Stuart Elliott, »Russian Pipeline Gas Flows to Europe Slip Further in November«, *S&P Global*, 6.12.2022, <<https://www.spglobal.com/commodityinsights/en/market-insights/latest-news/natural-gas/120622-russian-pipeline-gas-flows-to-europe-slip-further-in-november>> (eingesehen am 15.3.2023).

45 Gökhan Bacik, »The Blue Stream Project, Energy Cooperation and Conflicting Interests«, in: *Turkish Studies*, 2 (2001) 2, S. 85–93.

Blue Stream hat einerseits das bilaterale Verhältnis erheblich verbessert, andererseits aus der Perspektive Ankaras zur Abhängigkeit der Türkei von Russland beigetragen.<sup>46</sup> Umgekehrt ist aber auch Russland auf die Türkei angewiesen: Der Krieg in der Ukraine hat seine Abhängigkeit von ihr als Transitland für russisches Gas weiter verstärkt. In diesem Zusammenhang ist auch der Vorschlag Putins an Erdoğan vom Oktober 2022 zu sehen, in der Türkei eine Gasdreh Scheibe aufzubauen. Damit kommt er einem lange gehegten Wunsch Ankaras entgegen. Die Aussichten bleiben indes unsicher. Zweifel bestehen unter anderem an den Ausbaumöglichkeiten von TurkStream und an der Nachfrage nach russischem Gas in Europa.<sup>47</sup>

Die Türkei möchte nicht nur als bedeutender Transitzkorridor und energiepolitische Dreh Scheibe eine Rolle spielen, sondern verfolgt überdies das Kernanliegen, ihre Erdgasimporte zu diversifizieren. Der Anteil russischen Gases an den türkischen Gasimporten ist von 44,9 Prozent im Jahr 2021 auf 39,5 Prozent im Jahr 2022 gesunken, Gazprom bleibt aber der führende Anbieter.<sup>48</sup> Darüber hinaus importiert die Türkei Erdgas aus Aserbaidschan und Iran über Pipelines sowie aus den USA, Algerien, Ägypten, Nigeria und Katar in verflüssigter Form, als LNG.

Am 21. August 2020 verkündete Präsident Erdoğan den Fund des Gasfelds »Sakarya« im Schwarzen Meer. Die Entdeckung wurde im Einklang mit Davutoğlus Idee vom »zentralen Land« als »historischer Tag« gefeiert – oder wie es der damalige Minister für Schatzwesen und Finanzen, Berat Albayrak, ausdrückte: Die Türkei sei »weder Ost noch West«, sondern »die neue

Achse«.<sup>49</sup> Es wird geschätzt, dass die Nutzung des aufgespürten Feldes 25 Prozent des Inlandsbedarfs der Türkei für 25 bis 28 Jahre abdecken kann.<sup>50</sup>

**46** Pyotr Stegny, »Two in the »Heartland«, in: *Russia in Global Affairs*, (2015) 1, <<https://eng.globalaffairs.ru/articles/two-in-the-heartland/>> (eingesehen am 15.3.2023); Şaban Kardaş, »Turkey-Russia Energy Relations. The Limits of Forging Cooperation through Economic Interdependence«, in: *International Journal. Canada's Journal of Global Policy Analysis*, 67 (2012) 1, S. 81 – 100.

**47** The Economist Intelligence Unit (EIU), »Russia and Turkey Enhance Natural Gas Co-operation«, *EIU Viewpoint* (online), 9.11.2022, <<https://country.eiu.com/article.aspx?articleid=1672557550&Country=Turkey&topic=Economy&subtopic=Forecast&subsubtopic=External+sector>> (eingesehen am 15.3.2023).

**48** Megan Byrne/James Cockayne, »Turkey Gas Imports: Russia Still Dominant«, *MEES*, 3.3.2023, <<https://www.mees.com/2023/3/3/power-water/turkey-gas-imports-russia-still-dominant/f05d2dd0-b9c5-11ed-b549-01302ad8e3d6>> (eingesehen am 22.3.2023).

**49** »Minister Albayrak sprach an diesem historischen Tag: Weder Ost noch West, neue Achse Türkei« (türk.), in: *Hurriyet* (online), 21.8.2020, <<https://www.hurriyet.com.tr/ekonomi/son-dakika-haberler-bakan-albayrak-tarihi-gunde-konustune-dogu-ne-bati-yeni-eksen-turkiye-41592818>> (eingesehen am 22.3.2023).

**50** Hasan Selim Özertem, *Turkey's New Gas Discovery in the Black Sea and Its Potential Implications*, Paris: Institut Français des Relations Internationales (IFRI), 1.10.2020, <<https://www.ifri.org/en/publications/editoriaux-de-lifri/turkeys-new-gas-discovery-black-sea-and-its-potential-implications>> (eingesehen am 22.3.2023).

# Die türkisch-russische Sicht der regionalen Ordnung

Ankara und Moskau sind im Schwarzmeerraum nicht nur über Erdgaspipelines verbunden, sondern auch durch ein gemeinsames Verständnis der regionalen Ordnung. Den Grundstein dieses Verständnisses bildet die Überzeugung, dass beide ihre Interessen am besten ohne die Beteiligung westlicher Akteure wahren können. Dabei geht es nicht um die Präsenz des Westens als solche, sondern um die Auswirkungen der vom Westen intendierten Demokratieförderung, genauer: um die wahrgenommene Verbreitung westlicher Werte. In diesem Zusammenhang lässt sich eine zentrale Konfliktlinie zwischen Russland und der Türkei auf der einen Seite und dem Westen und anderen Anrainerstaaten des Schwarzen Meeres auf der anderen Seite beobachten.

## Die zentrale Streitfrage im Schwarzmeerraum ist, wie sich Stabilität am besten erreichen lässt.

Der Kernstreit dreht sich um die Frage, wie Stabilität am besten erreicht werden kann. Besonders umstritten ist der Einfluss der Demokratieförderung auf die regionale Ordnung und Sicherheit. Sowohl Moskau als auch Ankara sehen in der Demokratieförderung der westlichen Akteure im Schwarzmeerraum eine Quelle der Instabilität. Die Beweggründe für ihre Ablehnung westlicher Einflussnahme unterscheiden sich jedoch: Für Russland geht es seit dem Ende des Ost-West-Konflikts darum, der Ausdehnung transatlantischer und europäischer Institutionen in seine unmittelbare geografische Nachbarschaft entgegenzuwirken. Für die Türkei wiederum ist es wichtig, die eigene Führungsrolle in der Region ohne den Westen zu sichern, aber – wie sie es sieht – auch nicht gegen den Westen.

## Moskaus Perspektive

Russlands Widerstand gegen eine Nato-Mitgliedschaft postsowjetischer Staaten ist bekannt. Dabei sticht die Ukraine besonders hervor. Die Euromaidan-Revolution in der Ukraine 2013 – 2014 wurde in Moskau mit der perspektivischen Ausweitung einer US-amerikanischen Militärpräsenz im Schwarzen Meer in Verbindung gebracht.<sup>51</sup> Für Putin wäre dies eine Herausforderung für Russland als Seemacht, für dessen Status als Großmacht sowie für den Erhalt des russischen Staates, da alle drei Aspekte aus Sicht des Kremls eng miteinander verknüpft sind.<sup>52</sup>

Dabei steht aus Moskauer Perspektive das Schwarze Meer in direktem Zusammenhang mit dem Nordkaukasus, das heißt mit der territorialen Integrität Russlands. Wie der erste Präsident des Landes, Boris Jelzin, 1996 sagte: »Russland wird nicht Russland sein ohne das Schwarze Meer ... Das ist nicht nur eine Frage der Geschichte, nicht nur eine Frage nationaler Gefühle und des Prestiges. Russland braucht eine Flotte im Schwarzen Meer, um seine Schwarzmeerprovinzen und den Nordkaukasus zuverlässig zu schützen.«<sup>53</sup> In diesem Kontext bilden das Kaspische, das Asowsche und das Schwarze Meer im strategischen Denken Russlands einen einheitlichen Raum, der nicht nur der Machtprojektion im Mittelmeer, auf dem Balkan und

51 Jewgeni M. Primakow, »Ukraine: Ein schwieriges Heute und ein schwieriges Morgen« (russ.), in: *Russia in Global Affairs* (online), 9.9.2014, <<https://globalaffairs.ru/articles/ukrainatyazheloe-segodnya-i-slozhnoe-zavtra/>> (eingesehen am 7.2.2023).

52 Stefanie Ortmann, *Re-imagining Westphalia: Identity in IR and the Discursive Construction of the Russian State*, London: London School of Economics and Political Science, 2008 (PhD Thesis); David G. Lewis, *Russia's New Authoritarianism. Putin and the Politics of Order*, Edinburgh: Edinburgh University Press, 2020.

53 Zitiert in: Duygu Bazoğlu Sezer, »Ukraine, Turkey, and the Black Sea Region«, in: *Harvard Ukrainian Studies*, 20 (1996), S. 79 – 101 (86).

im Nahen Osten, sondern auch dem Schutz seiner Südgrenzen dient.<sup>54</sup> Die strategische Verbindung, die aus Sicht des Kremls zwischen Krim, Schwarzem Meer und Nordkaukasus besteht, spiegelt sich nicht zuletzt in russischen Militärübungen wider.<sup>55</sup>

## Ankaras Perspektive

Das zunehmende Engagement der USA im Schwarzmeerraum in den 2000er Jahren, das in ihrer Demokratieagenda seinen Ausdruck fand, wurde auch in der Türkei kritisch gesehen.<sup>56</sup> Dabei spielten die Auswirkungen der US-amerikanischen Intervention in Irak 2003 eine entscheidende Rolle für die türkische Sichtweise. So projizierte Ankara die Instabilität im Nahen Osten, die als Folge der Politik der USA entstand, auf den postsowjetischen Raum und betrachtete schließlich den Krieg in Irak sowie die Farbrevolutionen in Georgien (2003), der Ukraine (2004) und in Kirgisistan (2005) als miteinander zusammenhängende Ergebnisse der US-amerikanischen Politik unter dem Dach der Demokratieförderung.<sup>57</sup>

Diese Lesart lag auch der Reaktion der türkischen Führung auf den Krieg zwischen Georgien und Russland im August 2008 zugrunde. Die Absicht der USA, die der US Navy zugeordneten Krankenhausschiffe USNS Mercy und USNS Comfort zur Unterstützung Georgiens zu entsenden, stieß in Ankara auf Widerstand. Seiner Meinung nach hätte dies zur regionalen Destabilisierung ähnlich wie im Nahen Osten ge-

führt.<sup>58</sup> Nach dem Krieg vom August 2008 initiierte Ankara eine »Plattform für Stabilität und Zusammenarbeit im Kaukasus«, denn wie der damalige Außenminister der Türkei, Ali Babacan, erklärte: »Die Kaukasusländer müssen eine funktionierende Methode entwickeln, um Lösungen für ihre Probleme von innen heraus zu finden.«<sup>59</sup> Diesen Ansatz nach der Logik »regionale Lösungen für regionale Probleme« teilt auch Russland.<sup>60</sup>

Ankaras Ziel war es jedoch nicht nur, der privilegierten Rolle Russlands in der Region Rechnung zu tragen.<sup>61</sup> Stabilität im Südkaukasus ist ebenso für die wirtschaftlichen Interessen der Türkei und ihre Präsenz in Zentralasien wichtig.<sup>62</sup> Der wirtschaftliche Aspekt sowie die Verbindung zwischen Südkaukasus und Zentralasien aus Sicht Ankaras zeigen sich auch in der türkischen Unterstützung des Mittleren Korridors, einer von Aserbaidshan, Georgien und Kasachstan ins Leben gerufenen Handelsroute, die seit dem Krieg in der Ukraine nicht nur für die Türkei selbst, sondern gleichermaßen für die EU an Bedeutung gewonnen hat.<sup>63</sup>

54 David Lewis, *Strategic Culture and Geography: Russia's Southern Seas after Crimea*, Garmisch-Partenkirchen: George C. Marshall European Center for Security Studies, Juli 2019 (Security Insights Nr. 36), <<https://www.marshallcenter.org/en/publications/security-insights/strategic-culture-and-geography-russias-southern-seas-after-crimea-0>> (eingesehen am 7.2.2023).

55 »Generalstab nennt Schwerpunktgebiet für russische Truppen« (russ.), *RIA Novosti* (online), 14.9.2016, <<https://ria.ru/20160914/1476927704.html>> (eingesehen am 24.3.2023); Aleksandr Khrolenko, »Russlands strategische Manöver ›Kaukasus 2016‹ sind größer als der Kaukasus« (russ.), *RIA Novosti* (online), 6.9.2016, <<https://ria.ru/20160906/1476221919.html>> (eingesehen am 24.2.2023).

56 Suat Kınıklıoğlu, »Turkey's Black Sea Policy: Strategic Interplay at a Critical Junction«, in: Asmus (Hg.), *Next Steps in Forging a Euroatlantic Strategy for the Wider Black Sea* [wie Fn. 5], S. 55–64 (60).

57 Ebd.

58 Zeyno Baran, »Will Turkey Abandon NATO?«, in: *The Wall Street Journal* (online), 29.8.2008, <<https://www.wsj.com/articles/SB121997087258381935>> (eingesehen am 12.2.2023).

59 Zitiert in: Yevgeniya Gaber, »Security Triangle in the Black Sea Region: Turkey, Russia, United States«, in: Róbert Ondrejcsák u. a. (Hg.), *Panorama of Global Security Environment. The Central European Perspective 2017–2018*, Bratislava 2018, S. 199–221 (210).

60 Außenministerium der Russischen Föderation, »Interview des russischen Außenministers S. V. Lawrow, veröffentlicht in der *Rossijskaja Gazeta*, 7. Oktober 2008« (russ.), Pressemitteilung, Moskau, 7.10.2008, <[https://www.mid.ru/ru/foreign\\_policy/international\\_safety/1638011/](https://www.mid.ru/ru/foreign_policy/international_safety/1638011/)> (eingesehen am 12.2.2023).

61 Eleni Fotiou, »Caucasus Stability and Cooperation Platform: What Is at Stake for Regional Cooperation?«, Athen: International Centre for Black Sea Studies (ICBSS), Juni 2009 (ICBSS Policy Brief Nr. 16), <[https://www.files.ethz.ch/isn/104737/PB\\_16.pdf](https://www.files.ethz.ch/isn/104737/PB_16.pdf)> (eingesehen am 15.4.2023).

62 Wie im offiziellen türkischen Diskurs betont wird: »Der Südkaukasus, mit dem wir historische und kulturelle Bindungen haben, dient als Brücke zwischen unserem Land und Zentralasien.« Republik Türkiye, Ministerium für Auswärtige Angelegenheiten, »Die Beziehungen von Türkiye zu den Ländern des Südkaukasus«, <<https://www.mfa.gov.tr/die-beziehungen-von-turkiye-zu-den-laendern-des-sudkaukasus.de.mfa>> (eingesehen am 15.4.2023).

63 Middle Corridor: Trans-Caspian International Transport Route, »Route«, <<https://middlecorridor.com/en/route/>> (ein-

## Neben der Sicherung der Stabilität in der Region um das Schwarze Meer geht es Ankara auch um die eigene Führungsrolle.

Neben der Sicherung der Stabilität in der Region um das Schwarze Meer geht es Ankara auch um die eigene Führungsrolle. Dies betrifft vor allem Fragen der maritimen Sicherheit. Dabei agiert Ankara im Sinne der Aufrechterhaltung des Status quo im Schwarzmeerraum. 2001 initiierte die Türkei eine maritime Kooperation mit allen Anrainerstaaten, die BlackSea-For (Black Sea Naval Force). 2004 folgte mit Black Sea Harmony eine weitere maritime Operation. Dabei war die Türkei stets darauf bedacht zu betonen, dass ihre Initiativen keiner weiteren Präsenz der Nato bedürften.<sup>64</sup> Schließlich sei das transatlantische Bündnis im Schwarzmeerraum mit ihr sowie Rumänien und Bulgarien, die seit 2004 Nato-Mitglieder sind, bereits vertreten.

In dem Ansatz, den Ankara im Schwarzmeerraum verfolgt, lässt sich die kollektive Verteidigung nach der Logik der Nato zwar erkennen, allerdings vermischt sie sich mit dem Konzept der kollektiven Sicherheit mit Russland. Das Bestreben, Moskau nicht zu provozieren, zieht sich als roter Faden durch die Politik der Türkei im Schwarzmeerraum.<sup>65</sup> Dies hat nicht nur mit ihren Erfahrungen mit Russland in der Vergangenheit zu tun, sondern ebenso mit ihrem komplizierten Verhältnis zum Westen.<sup>66</sup> Ankara sieht seinen Balanceakt, den es seit der Krim-Annexion durch Russland 2014 vollführt, im Zusammenhang mit der damaligen Unentschlossenheit des Westens und der Angst, vom Westen im Stich gelassen zu werden gegenüber Russland.<sup>67</sup>

gesehen am 12.9.2023).

**64** Kimikloğlu, »Turkey's Black Sea Policy« [wie Fn. 56], S. 61.

**65** Balkan Devlen, »Don't Poke the Russian Bear«: *Turkish Policy in the Ukrainian Crisis*, Oslo: Norwegian Peacebuilding Resource Centre, Mai 2014 (Policy Brief), <<https://www.files.ethz.ch/isn/180832/a5fa13f65a0a0fcede44339be2957279.pdf>> (eingesehen am 12.2.2023); Mitat Çelikpala/Emre Erşen, »Turkey's Black Sea Predicament: Challenging or Accommodating Russia?«, in: *Perceptions. Journal of International Affairs*, 23 (2018) 2, S. 72 – 92.

**66** Selim Kuru, »Turkey's Black Sea Policy: Navigating between Russia and the West«, Philadelphia, PA: Foreign Policy Research Institute (FPRI), 18.7.2017 (Black Sea Strategy Papers), <<https://www.fpri.org/article/2017/07/turkeys-black-sea-policy-navigating-russia-west/>> (eingesehen am 23.3.2023).

**67** Şaban Kardaş, »The War in Ukraine and Turkey's

Cautious Counter-Balancing against Russia«, Washington, D.C.: GMF, 3.3.2022, <<https://www.gmfus.org/news/war-ukraine-and-turkeys-cautious-counter-balancing-against-russia>> (eingesehen am 12.2.2023).

# Bewahrung des doppelten Gleichgewichts im Schwarzen Meer

»Die Ukraine ist wie ein Damm, der weiteren russischen Einfluss und Druck in der Region aufhält. Wenn die Ukraine fällt, wird dies direkte Auswirkungen auf die Türkei haben«, sagte ein türkischer Politiker im Januar 2022, als die Spannungen zwischen Russland und dem Westen mit dem Aufmarsch russischer Truppen an der Grenze zur Ukraine zunahmen.<sup>68</sup> Somit hätte man nach dem Beginn des Krieges in der Ukraine am 24. Februar 2022 erwarten können, dass sich Ankara weniger ambivalent positioniert. Es bestand die Hoffnung, der Krieg würde eine Chance bieten für eine Annäherung zwischen der Türkei und ihren westlichen Bündnispartnern.<sup>69</sup>

Als Ankara am 28. Februar 2022 die Regelungen des Vertrags von Montreux für den Fall eines Krieges im Schwarzen Meer umgesetzt hat, hat es damit jedoch signalisiert, dass es seinen Balanceakt fortsetzt. Unter Berufung auf Artikel 19 zu Kriegsschiffen kriegsführender Parteien hat Ankara die Durchfahrt durch die Meerengen für Kriegsschiffe sowohl von Anrainer- wie Nichtanrainerstaaten blockiert.<sup>70</sup> Damit reagierte

Ankara zwar auf die Forderung der Ukraine, die Meerengen für russische Kriegsschiffe zu schließen; gleichzeitig hat diese Entscheidung aber auch erhebliche Auswirkungen auf die Zufahrt von Kriegsschiffen seiner westlichen Bündnispartner.

Ankaras Schritte zeigen, dass sein Kerninteresse im Schwarzen Meer nach wie vor lautet, die Machtbalance aufrechtzuerhalten.<sup>71</sup> Zwei Aspekte sind hier zu unterscheiden: Erstens geht es der Türkei darum, nachteilige Auswirkungen der Konfrontation zwischen Russland und dem Westen auf ihre Sicherheit zu vermeiden. Als zentrales Instrument hierfür dient der Vertrag von Montreux, den Ankara im Sinne der kollektiven Sicherheit auslegt. Dadurch bewahrt die Türkei aus ihrer Sicht die Stabilität, was nicht nur ihr selbst, sondern auch den anderen Anrainer- sowie den Nichtanrainerstaaten zugute komme.<sup>72</sup> Zweitens geht es gleichermaßen um die Machtbalance zwischen Russland und der Türkei selbst. Eine wichtige Rolle spielt dabei die strategische Partnerschaft mit Kyjiw, die Ankara infolge der Krim-Annexion 2014 durch Russland aufgebaut hat.

**68** Zitiert in: Ragıp Soylu, »Ukraine Conflict: Why It Really Matters to Turkey«, *Middle East Eye* (online), 27.1.2022, <<https://www.middleeasteye.net/news/ukraine-turkey-why-conflict-matters>> (eingesehen am 20.3.2023).

**69** Selim Yenel, »Can Russia's War on Ukraine Drive Turkey and the West to Reconcile?«, Washington, D.C.: GMF, 15.3.2022, <<https://www.gmfus.org/news/can-russias-war-ukraine-drive-turkey-and-west-reconcile>> (eingesehen am 20.3.2023).

**70** Zur weiteren Diskussion siehe u. a. Tayfun Ozberk, »Turkey Closes the Dardanelles and Bosphorus to Warships«, *Naval News* (online), 28.2.2022, <<https://www.navalnews.com/naval-news/2022/02/turkey-closes-the-dardanelles-and-bosphorus-to-warships/>> (eingesehen am 20.3.2023); Nick Childs, »The Black Sea in the Shadow of War«, in: *Survival*, 65 (2023) 3, S. 25 – 36 (29).

**71** Mitat Çelikpala, »Escalating Rivalries and Diverging Interests: Prospects for Stability and Security in the Black Sea Region«, in: *Southeast European and Black Sea Studies*, 10 (2010) 3, S. 287 – 302; Galip Dalay/Daria Isachenko, *Turkey's Stakes in the Russia-NATO Rivalry. The Ukraine Crisis and Beyond*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, Februar 2022 (SWP Comment 9/2022); Kardaş, »The War in Ukraine and Turkey's Cautious Counter-Balancing against Russia« [wie Fn. 67].

**72** Ahmed Sükrü Esmer, »The Straits: Crux of World Politics«, in: *Foreign Affairs*, (Januar 1947), <<https://www.foreignaffairs.com/articles/turkey/1947-01-01/straits-crux-world-politics>> (eingesehen am 20.3.2023).

## Der Vertrag von Montreux

In seinem strategischen Denken über den Schwarzmeerraum räumt Ankara maritimen Belangen Vorrang vor allen anderen Sicherheitsfragen ein.<sup>73</sup> Besonderen Wert legt die Türkei auf die Kontrolle der Meerengen, die sie durch den Vertrag von Montreux erlangt hat.<sup>74</sup> Mit diesem Vertrag verbindet sie sowohl die regionale Sicherheitslage als auch ihre Souveränität, denn er zählt zu den Gründungsdokumenten der Türkischen Republik.<sup>75</sup>

Bis 1774, als das Osmanische Reich die Kontrolle über die Krim verlor, war das Schwarze Meer dreihundert Jahre lang osmanisch. Der Vertrag von Lausanne 1923 definierte die neuen Grenzen des türkischen Staates, jedoch ohne ihm die Kontrolle über die Meerengen zu überlassen. Gemäß diesem Vertrag überwachte eine internationale Kommission die Durchfahrt von Schiffen, und das Gebiet um die Meerengen sollte entmilitarisiert werden. Erst mit dem Vertrag von Montreux aus dem Jahr 1936 hat sich die Türkei die Souveränität über den Bosphorus, das Marmarameer und die Dardanellen wieder gesichert.

Ankaras Bestreben, das Meerengen-Regime von Lausanne zu ändern, stieß in Moskau auf Verständnis.<sup>76</sup> Bereits bei den Verhandlungen über den Vertrag von Lausanne waren die Vorschläge Moskaus bezüglich der Frage der Entmilitarisierung »mehr pro-türkisch« als die der türkischen Delegation, da Moskau die Verteidigungsrechte Ankaras unterstützte.<sup>77</sup> Außerdem war es sowohl bei den Verhandlungen

über den Vertrag von Lausanne als auch bei denen über den Vertrag von Montreux ein grundsätzliches Anliegen der Sowjetunion, Nichtanrainerstaaten fernzuhalten, damit das Schwarze Meer ein *mare clausum* wird.

Dass die Türkei durch den Vertrag von Montreux die Meerengen kontrollierte, war für die Sowjetunion ungünstig. Kemal Atatürk versicherte aber der sowjetischen Seite, die Zusammenarbeit im Schwarzen Meer, genauer gesagt die »sowjetisch-türkische Freundschaft«, sei bedeutsamer als der Vertrag von Montreux.<sup>78</sup> Stalin hingegen war der Ansicht, dass eine gemeinsame sowjetisch-türkische Kontrolle wünschenswerter wäre. Sowjetische Forderungen an die Türkei im Jahr 1945, das Meerengen-Regime von Montreux zu ändern sowie die Provinzen Kars und Ardahan an die Sowjetunion zurückzugeben, gelten heute als das entscheidende Ereignis, das eine Wende in der türkischen Außenpolitik bewirkte – denn nicht zuletzt deswegen wurde die Türkei 1952 Nato-Mitglied.<sup>79</sup>

### Der Vertrag von Montreux regelt nicht nur die Durchfahrt von Kriegsschiffen durch die Meerengen, sondern auch die Sicherheitslage im Schwarzen Meer.

Heutzutage sind sich Ankara und Moskau einig, dass der Vertrag von Montreux beibehalten werden muss. Denn seine Bedeutung besteht darin, dass er nicht nur die Durchfahrt von Kriegsschiffen durch die Meerengen regelt, sondern auch die Sicherheitslage im Schwarzen Meer. Wie es in der Präambel heißt, geht es um die Sicherheit der Türkei und diejenige der anderen Anrainerstaaten des Schwarzen Meeres. Daher genießen die Anrainer Vorzugsrechte, während es für Kriegsschiffe der Nichtanrainer Sonderregelungen gibt.<sup>80</sup>

73 Kinikloğlu, »Turkey's Black Sea Policy« [wie Fn. 56]; Karadeniz, »Security and Stability Architecture in the Black Sea« [wie Fn. 13].

74 Auf der Website des türkischen Außenministeriums beispielsweise werden »Türkische Meerengen« als eigenes Hauptthema aufgeführt. Unter dem Hauptthema »Maritime Angelegenheiten« wird das Schwarze Meer nicht erwähnt, dafür aber die türkischen Meerengen, die Ägäis und das Mittelmeer. Republik Türkiye, Ministerium für Auswärtige Angelegenheiten, <<https://www.mfa.gov.tr/tuerkische-meerengen.de.mfa>> (eingesehen am 20.3.2023).

75 Kinikloğlu, »Turkey's Black Sea Policy« [wie Fn. 56], S. 57.

76 Onur Işçi, »Yardstick of Friendship. Soviet-Turkish Relations and the Montreux Convention of 1936«, in: *Kritika: Explorations in Russian and Eurasian History*, 21 (2020) 4, S. 733–762.

77 Harry N. Howard, *The Partition of Turkey: A Diplomatic History 1913–1923*, Norman, OK: University of Oklahoma Press, 1931.

78 Işçi, »Yardstick of Friendship« [wie Fn. 76], S. 740.

79 Zu unterschiedlichen Ansichten über den Zusammenhang zwischen den Forderungen Stalins und der Entscheidung Ankaras siehe Behlül Özkan, »The 1945 Turkish-Soviet Crisis. Devising a Foundational Myth for Turkish Foreign Policy«, in: *Russia in Global Affairs*, 18 (2020) 2, S. 156–187, sowie Onur Işçi, »Turkey at a Crossroads: The Soviet Threat and Postwar Realignment, 1945–1946«, in: *Diplomatic History* (im Ersch.).

80 Vertrag von Montreux (Convention Regarding the Regime of the Straits), 20.7.1936, S. 215, <<https://treaties.un.org/doc/>

In Friedenszeiten zum Beispiel müssen Nichtanrainerstaaten Ankara im Voraus über die Passage von Kriegsschiffen informieren, und Kriegsschiffe von Nichtanrainerstaaten dürfen sich höchstens 21 Tage im Schwarzen Meer aufhalten; überdies ist die Tonnage begrenzt.<sup>81</sup> Dies kommt insbesondere Russland zugute, da es ihm ermöglicht, seine maritime Dominanz gegenüber der Nato zu sichern. Forderungen Rumäniens, Bulgariens und der USA nach einer stärkeren Nato-Präsenz im Schwarzen Meer stoßen bei der Türkei regelmäßig auf Widerstand. Aus Sicht Ankaras ist der Vertrag von Montreux ein unabdingbares Instrument, um die Eskalation zwischen Großmächten im Schwarzmeer zu vermeiden.<sup>82</sup>

## Die strategische Partnerschaft der Türkei mit der Ukraine

Vom 1. bis 9. September 2016 führte die Nato in Georgien die Militärübung »Agile Spirit« durch, mit 1.200 Teilnehmern aus Georgien, Bulgarien, Lettland, Rumänien, der Ukraine und den USA.<sup>83</sup> Zeitgleich hat Russland vom 5. bis 10. September 2016 in seinen südlichen Regionen sowie im Schwarzen und im Kaspischen Meer die Militärübung »Kavkaz 2016« mit 12.500 Soldaten abgehalten. Die Übungen beider Seiten fanden in unmittelbarer Nähe zueinander statt.

Nach der Durchführung der Militärübung sagte der Chef des Generalstabs der russischen Streitkräfte, Armeegeneral Waleri Gerassimow, die russische Schwarzmeerflotte sei in der Lage, »einen potenziellen Feind zu vernichten, sobald er seine Stützpunkte

verlässt.«<sup>84</sup> Dafür habe Russland folgende Kapazitäten: »Aufklärungsgeräte, die Ziele in einer Entfernung von bis zu 500 Kilometern aufspüren können, Mittel zur Zerstörung. Allein Bastion-P hat eine Reichweite von 350 Kilometern. Bis hin zum Bosphorus.« Gerassimow fügte hinzu: »Vor einigen Jahren standen die Kampffähigkeiten der Flotte in krassem Gegensatz zu denen der türkischen Marine, als es hieß, dass die Türkei das Schwarze Meer fast vollständig beherrscht. Jetzt ist alles anders.«<sup>85</sup> Im Westen und in der Türkei wurde Gerassimows Botschaft überwiegend als an Ankara gerichtet interpretiert.<sup>86</sup> Und in der Tat erinnert man sich in der Türkei heute noch sehr genau an Gerassimows Aussagen vom September 2016.<sup>87</sup>

## Die Türkei hat bereits nach der Krim-Annexion begonnen, die Ukraine militärisch zu unterstützen.

So misst Ankara einer strategischen Partnerschaft mit Kyjiw große Bedeutung bei und hat bereits nach der Krim-Annexion begonnen, die Ukraine militärisch zu unterstützen, um seinem Dialog mit Russland etwas entgegenzusetzen.

Ein Blick in die Vergangenheit offenbart ein besonderes Band in den türkisch-ukrainischen Beziehungen: die Verbindung Ankaras mit den Krimtataren aufgrund von deren kultureller und historischer Verwandtschaft. Dies war auch ein Grund dafür, dass der damalige türkische Präsident Süleyman Demirel 1994 und 1998 die Ukraine besuchte.<sup>88</sup> Bereits nach dem Ende der Sowjetunion unterstützte die Türkei die Krimtataren in der Ukraine. 1944 waren sie durch Stalin deportiert worden und Anfang der 1990er Jahre in die

Publication/UNTS/LON/Volume%20173/v173.pdf> (eingesehen am 20.3.2023).

**81** Es gelten folgende Beschränkungen: 15.000 Tonnen, aufgeteilt auf bis zu 9 Kriegsschiffe von Nichtanrainerstaaten, für die Durchfahrt durch die Meerengen; 45.000 für die Gesamttonnage aller Kriegsschiffe von Nichtanrainerstaaten, die sich gleichzeitig im Schwarzen Meer befinden dürfen (dabei pro Nichtanrainerstaat maximal 30.000 Tonnen).

**82** Kemal Kirişci/Serhat Güvenç, »Montreux Convention, at 85, Needs Tending for US-NATO-Russia Security and Stability«, in: *Just Security* (online), 20.7.2021, <<https://www.justsecurity.org/77524/montreux-convention-at-85-needs-tending-for-us-nato-russia-security-and-stability/>> (eingesehen am 12.2.2023).

**83** Inna Kukudzhanova, »In Georgia, Military Exercises Involve American Howitzers for the First Time«, in: *Caucasian Knot* (online), 10.9.2016, <<https://eng.kavkaz-uzel.eu/articles/36849/>> (eingesehen am 24.3.2023).

**84** »Generalstab: Russische Schwarzmeerflotte kann den Feind vernichten, wenn er von den Stützpunkten aus vorrückt« (russ.), *RIA Novosti*, 14.9.2016, <<https://ria.ru/20160914/1476907926.html>> (eingesehen am 24.3.2023).

**85** Zitiert in: ebd.

**86** Joshua Kucera, »Russia Claims »Mastery« over Turkey in Black Sea«, *Eurasianet* (online), 25.9.2016, <<https://eurasianet.org/russia-claims-mastery-over-turkey-black-sea>> (eingesehen am 24.3.2023); Anika Binnendijk, »The Russian-Turkish Bilateral Relationship: Managing Differences in an Uneasy Partnership«, in: Stephen J. Flanagan u. a. (Hg.), *Turkey's Nationalist Course. Implications for the U.S.-Turkish Strategic Partnership and the U.S. Army*, Santa Monica, CA: RAND Corporation, 2020, S. 107–131 (125).

**87** Türkei-Experte im Gespräch mit der Autorin, Ankara, 20.6.2022.

**88** Koru, »Turkey's Black Sea Policy« [wie Fn. 66].

Ukraine zurückgekehrt. Die Türkische Agentur für Zusammenarbeit und Entwicklung (TIKA) finanzierte zum Beispiel Wohn- und Kulturprojekte für sie.

Betrachtet man die Gegenwart, richtet sich das gemeinsame Interesse Ankaras und Kyjiws ebenso auf eine Kooperation in den Bereichen Militär und Rüstungsindustrie, da sie einen hohen Grad an Konvergenz aufweisen. Trotzdem ist es vor allem die Konfrontation zwischen Russland und dem Westen, die die Beziehungen zwischen der Türkei und der Ukraine am stärksten beeinflusst. Sie hat die Partnerschaft zwischen Ankara und Kyjiw einerseits intensiviert, setzt ihr andererseits aber auch Grenzen.<sup>89</sup>

Schon nach dem Zerfall der Sowjetunion leitete Ankara erste Schritte ein, um Beziehungen zur Ukraine aufzubauen. Allerdings änderten sich deren Prioritäten ab 1994 unter ihrem damaligen Präsidenten Leonid Kutschma. Die Integration mit dem Westen wurde strategisch aufgewertet, während die Zusammenarbeit mit der Türkei in den Hintergrund trat.<sup>90</sup> Bis zur Annexion der Krim durch Russland im Jahr 2014 herrschte in der ukrainischen Außenpolitik ein striktes West-Ost-Paradigma vor. Dies hatte zur Folge, dass das Potenzial der Zusammenarbeit mit Ankara nicht voll ausgeschöpft wurde.<sup>91</sup>

Im März 2014 war die Türkei unter den 100 Ländern, die der Resolution 68/262 der UN-Generalversammlung zur Ungültigkeit des Krim-Referendums zugestimmt haben. Im Gegensatz zu den westlichen Staaten hat sich die Türkei aber auch damals nicht den Sanktionen gegen Russland angeschlossen. Doch begann Ankara 2015 damit, Militärgüter an die Ukraine zu liefern, und strebte eine militärische Ko-

operation mit Kyjiw an.<sup>92</sup> Im Mai 2016 beschwerte Erdoğan sich darüber, dass das Schwarze Meer »fast zu einem russischen Meer« geworden sei.<sup>93</sup> Im selben Monat haben Ankara und Kyjiw einen Plan zur militärischen Zusammenarbeit unterschrieben, der die operativen Fähigkeiten der Streitkräfte der Ukraine (AFU) verbessern sollte. Wie aus den AFU-Berichten hervorgeht, zielte die Planung der praktischen Maßnahmen darauf ab, die Zusammenarbeit mit der Türkei zu intensivieren; ferner sollte erreicht werden, dass die AFU im Jahr 2020 reif für den Beitritt zur Nato sind.<sup>94</sup>

2019 wurde unter dem damaligen ukrainischen Staatschef Petro Poroschenko eine Vereinbarung über die Lieferung türkischer Drohnen an die Ukraine abgeschlossen. Im September 2020 hat der aktuelle ukrainische Präsident Wolodymyr Selenskyj in der neuen Nationalen Sicherheitsstrategie neben Aserbaidschan, Georgien, Litauen und Polen auch die Türkei als »strategischen Partner« Kyjiws bezeichnet.

2021 hat sich die Politik der Ukraine gegenüber den von Russland besetzten Gebieten geändert: der Ansatz »Erst Donbas, dann Krim« wurde revidiert zu »Erst Krim, dann Donbas«.<sup>95</sup> Dementsprechend hat Kyjiw im August 2021 die Krim-Plattform gegründet, um internationale Aufmerksamkeit zu gewinnen und die Besetzung der Krim durch Russland langfristig zu beenden.<sup>96</sup> Dies sollte unter anderem dadurch gelingen, dass eine Nichtanerkennungsstrategie für die Krim erarbeitet und die Sanktionen gegenüber Russland wirksam durchgesetzt werden. Zudem

**89** Burak Çalışkan, *Two Allies in the Black Sea: Turkey-Ukraine Defense Industry Relations*, Istanbul: Humanitarian and Social Research Center (INSAMER), 30.8.2019 (Analysis INSAMER), <<https://en.insamer.com/uploads/pdf/commentary-two-allies-in-the-black-sea-turkey-ukraine-defense-industry-relations.pdf>> (eingesehen am 23.3.2023); Iliya Kusa, »Ukraine's Uncertain Foreign Strategy amid Turkey's Growing Regional Power«, Washington, D.C.: The Wilson Center, 13.2.2020 (Blog Post), <<https://www.wilsoncenter.org/blog-post/ukraines-uncertain-foreign-strategy-amid-turkeys-growing-regional-power>> (eingesehen am 23.3.2023).

**90** Sezer, »Ukraine, Turkey, and the Black Sea Region« [wie Fn. 53], S. 90.

**91** Maryna Vorotnyuk, *Foreign Policy Audit: Ukraine-Turkey*, Institute of World Policy u. a. (Discussion Paper), Kyjiw 2016, <[http://prismua.org/wp-content/uplo-ads/2016/04/Aud\\_Ukr\\_Turk\\_01\\_32\\_eng-2.pdf](http://prismua.org/wp-content/uplo-ads/2016/04/Aud_Ukr_Turk_01_32_eng-2.pdf)> (eingesehen am 24.3.2023).

**92** Çalışkan, *Two Allies in the Black Sea* [wie Fn. 89], S. 1.

**93** Zitiert in: Joshua Kucera, »Erdoğan, in Plea to NATO, Says Black Sea Has Become ›Russian Lake‹«, *Eurasianet* (online), 12.5.2016, <<https://eurasianet.org/erdogan-plea-nato-says-black-sea-has-become-russian-lake>> (eingesehen am 23.3.2023).

**94** »Schwarzmeerunion: Ukraine und Türkei unterzeichnen ehrgeizigen Plan zur militärischen Zusammenarbeit« (russ.), *Obozrevatel* (online), 16.5.2016, <<https://news.obozrevatel.com/politics/53802-chernomorskij-soyuz-ukraina-i-turtsiya-podpisali-ambitsioznyj-plan-voennogo-sotrudnichestva.htm>> (eingesehen am 23.3.2023).

**95** Borys Kormych/Tetyana Malyarenko, »From Gray Zone to Conventional Warfare: The Russia-Ukraine Conflict in the Black Sea«, in: *Small Wars & Insurgencies*, (2022), S. 1–36 (23).

**96** Krzysztof Nieczytor, »Inauguration of the Crimea Platform: A Successful Start to a Difficult Process«, Warschau: Centre for Eastern Studies, 24.8.2021 (Analyses), <<https://www.osw.waw.pl/en/publikacje/analyses/2021-08-24/inauguration-crimea-platform-a-successful-start-to-a-difficult>> (eingesehen am 23.5.2023).

wollte die Ukraine ihre maritimen Fähigkeiten stärken. In Zusammenarbeit mit Großbritannien hat sie 2021 den Bau von zwei Marinestützpunkten geplant, in Otschakiw am Schwarzen Meer sowie in Berdjansk am Asowschen Meer.<sup>97</sup> Außerdem verhandelte sie mit den USA und Großbritannien über die Lieferung von Anti-Schiffs-Raketen. Doch lediglich die Türkei erklärte sich dazu bereit, der Ukraine diese bereitzustellen.<sup>98</sup>

Vor dem Ausbruch des Krieges im Februar 2022 betrachteten US-Experten die Verteidigungsbeziehungen zwischen der Türkei und der Ukraine mit der Sorge, ob sie Russland einen Vorwand für militärische Aktionen liefern könnten, anstatt die Verteidigungsfähigkeit der Ukraine zu verbessern.<sup>99</sup> Im April 2021 warnte der russische Außenminister die Türkei offen davor, »die militaristischen Stimmungen in der Ukraine zu nähren«. Dabei bezog er sich auf die türkischen Kampfdrohnen Bayraktar TB2.<sup>100</sup> Im Oktober 2021 berichteten die ukrainischen Streitkräfte, eine türkische Drohne im Donbas eingesetzt zu haben.<sup>101</sup> Kreml-Sprecher Dmitri Peskow sprach von einer »Destabilisierung«, während Außenminister Sergej Lawrow den Drohneneinsatz zuerst in Frage stellte, indem er sagte: »Wir sind gerade dabei, diese Informationen zu überprüfen ... Es ist sehr schwierig, zwischen Wahrheit und Fiktion zu unterscheiden.«<sup>102</sup>

In der erweiterten Sitzung des russischen Außenministeriums am 18. November 2021 machte Putin deutlich, dass er als Hauptkontrahent nur die USA ansehe, und forderte das russische Außenministerium auf, »auf ernsthafte langfristige Garantien zu drängen, die Russlands Sicherheit gewährleisten«.<sup>103</sup> Ein Vertrag mit den USA sollte diese Garantien aus Moskauer Sicht festigen.<sup>104</sup>

Für die Ukraine stellte die strategische Partnerschaft mit der Türkei vor dem Krieg »den Schlüssel zur Sicherheit im Schwarzen Meer« dar. Der ukrainische Außenminister Dmytro Kuleba schrieb im Oktober 2021: »Während die Nato über ihre Strategie in der Schwarzmeerregion nachdenkt und sich bemüht, in einem zunehmend turbulenten Umfeld Stabilität und Sicherheit zu gewährleisten, bieten die Ukraine und die Türkei ein nachahmenswertes Modell, indem sie ihre strategische Partnerschaft durch eine Vertiefung der politischen, militärischen und technischen Zusammenarbeit aktiv ausbauen.«<sup>105</sup> Die türkische Seite wollte jedoch diesen »Schlüssel zur Sicherheit im Schwarzen Meer« mit Russland teilen. Schon im November 2021 kündigte Erdoğan seine Bereitschaft an, ein Treffen zwischen Selenskyj und Putin zu organisieren.

**97** Maryna Vorotnyuk, »Security Cooperation between Ukraine and the UK«, London: The Royal United Services Institute for Defence and Security Studies (RUSI), 10.11.2021 (Commentary), <<https://rusi.org/explore-our-research/publications/commentary/uk-ukraine-security-cooperation>> (eingesehen am 23.5.2023).

**98** Kormych/Malyarenko, »From Gray Zone to Conventional Warfare« [wie Fn. 95]; Tayfun Ozberk, »Turkish Shipyard Lays Keel First Ada-class Corvette for Ukraine«, *Naval News* (online), 8.9.2021, <<https://www.navalnews.com/naval-news/2021/09/turkish-shipyard-lays-keel-first-ada-class-corvette-for-ukraine/>> (eingesehen am 23.3.2023).

**99** Aaron Stein, *Turkey's Response to the Russia-Ukraine Crisis*, Philadelphia, PA: FPRI, Januar 2022, <<https://www.fpri.org/article/2022/01/turkeys-response-to-the-russia-ukraine-crisis/>> (eingesehen am 23.3.2023).

**100** »Lawrow warnt die Türkei davor, »die militaristischen Stimmungen in der Ukraine zu nähren« (russ.), *Kommersant* (online), 12.4.2021, <<https://www.kommersant.ru/doc/4770979>> (eingesehen am 23.3.2023).

**101** Natalia Zinets/Matthias Williams, »Ukraine Using Turkish Drones in Donbass Conflict in Self-defence, Zelenskiy Says«, *Reuters* (online), 29.10.2021, <<https://www.reuters.com/world/ukraine-using-turkish-drones-donbass-conflict-self-defence-zelenskiy-says-2021-10-29/>> (eingesehen am 23.3.2023).

**102** »Lawrow: Russland prüft Informationen über türkische

Drohnen im Donbass« (russ.), *Interfax* (online), 27.10.2021, <<https://www.interfax.ru/russia/799852>> (eingesehen am 23.3.2023).

**103** President of Russia, »Expanded Meeting of the Foreign Ministry Board«, Moskau, 18.11.2021, <<http://en.kremlin.ru/events/president/news/67123>> (eingesehen am 23.3.2023).

**104** Ministry of Foreign Affairs of the Russian Federation, »Treaty between The United States of America and the Russian Federation on Security Guarantees«, Pressemitteilung, 17.12.2021, <[https://mid.ru/ru/foreign\\_policy/rsolnato/1790818/?lang=en](https://mid.ru/ru/foreign_policy/rsolnato/1790818/?lang=en)> (eingesehen am 23.3.2023).

**105** Dmytro Kuleba, »Strong Ukraine-Turkey Partnership Holds the Key to Black Sea Security«, Washington, D.C.: Atlantic Council, 28.10.2021, <<https://www.atlanticcouncil.org/blogs/ukrainealert/strong-ukraine-turkey-partnership-holds-the-key-to-black-sea-security/>> (eingesehen am 23.3.2023).

# Der Krieg in der Ukraine und Ankaras geostrategisches Multitasking

Die geografische Lage der Türkei, ihre Nato-Mitgliedschaft und Präsident Erdoğan's Aktivismus haben es Ankara ermöglicht, sich als wichtiger Akteur im Ukrainekrieg zu positionieren. Dank ihrer Beziehungen zu Russland und zur Ukraine hat die Türkei die Schwarzmeer-Getreide-Initiative federführend organisiert, um die Ausfuhr von ukrainischem Getreide zu erleichtern. Des Weiteren können die westlichen Verbündeten Ankaras die Norderweiterung der Nato nicht ohne die Türkei zum Abschluss bringen. Die unverzichtbare Rolle Ankaras fordert jedoch von allen Parteien einen Preis.

## **Für Russland und die Ukraine überwiegen die Vorteile einer Partnerschaft mit der Türkei die Kosten.**

Für Russland und die Ukraine überwiegen die Vorteile einer Partnerschaft mit der Türkei die Kosten. Ankara scheint von der Erwartung auszugehen, dass in den Beziehungen zu seinen westlichen Partnern Gleiches gilt.

Die Positionierung Ankaras im Ukrainekrieg ist aber nicht nur durch die bilateralen Beziehungen zu Russland, der Ukraine und seinen westlichen Partnern bedingt, sondern ebenfalls dadurch, dass die Schwarzmeerregion nicht seine einzige und nicht seine größte sicherheitspolitische Sorge ist.

## **Ankara als Vermittler zwischen Russland und der Ukraine**

In den ersten Monaten nach Ausbruch des Krieges im Februar 2022 hat sich die Türkei als Vermittler zwischen Russland und der Ukraine erfolgreich durchge-

setzt gegen Mitbewerber wie Israel und Frankreich.<sup>106</sup> Ankara hat kontinuierlich mitgewirkt beim Austausch von Kriegsgefangenen zwischen den Kriegsparteien. Am 10. März 2022 hat es am Rande des Antalya Diplomacy Forums ein erstes hochrangiges trilaterales Treffen organisiert, bei dem die Außenminister der Ukraine und Russlands zusammenkamen. Am 29. März 2022 fanden in Istanbul Gespräche zwischen einer ukrainischen und einer russischen Verhandlungsdelegation über Friedenslösungen statt; sie stellten zum damaligen Zeitpunkt ein bedeutendes Momentum dar. Die Verlagerung des Verhandlungsorts von Belarus nach Istanbul hat die Rolle der Türkei zweifellos gestärkt. Ankara hat sich dadurch mit den Positionen der Ukraine und Russlands vertraut gemacht und seine Sichtbarkeit auf internationaler Ebene erhöht.

Bei diesen Friedensgesprächen in Istanbul Ende März 2022 unterbreitete die ukrainische Seite Vorschläge für Sicherheitsgarantien, in denen die Bedingungen für einen bündnisfreien und atomwaffenfreien Status der Ukraine umrissen wurden. Kyjiw äußerte auch die Bereitschaft zu separaten Verhandlungen über die Krim und Sewastopol auf bilateraler Basis binnen 15 Jahren.<sup>107</sup> Es gibt unterschiedliche

<sup>106</sup> David Ignatius, »Israel Offers to Host Peace Talks between Russia and Ukraine«, in: *The Washington Post* (online), 10.3.2022, <<https://www.washingtonpost.com/opinions/2022/03/10/israel-bennett-putin-zelensky-russia-ukraine-mediate/>> (eingesehen am 27.2.2023); Patrick Wintour, »France and Turkey Propose Rival Plans to Get Grain out of Ukraine«, in: *The Guardian* (online), 17.6.2022, <<https://www.theguardian.com/world/2022/jun/17/france-and-turkey-propose-rival-plans-to-get-grain-out-of-ukraine>> (eingesehen am 27.2.2023).

<sup>107</sup> President of Ukraine, »During the Negotiations with Russia, the Ukrainian Delegation Officially Outlined Its

Ansichten darüber, warum die Friedensgespräche nach März 2022 abgebrochen wurden.<sup>108</sup> Ein wichtiger Grund war die Tötung von Zivilisten in ukrainischen Städten, insbesondere in Butscha und Irpin, über die Anfang April 2022 in den Medien berichtet wurde. Nach einer anderen Interpretation war es der Besuch des damaligen britischen Premierministers Boris Johnson am 9. April 2022 in Kyjiw, der Selenskyj weitere militärische Unterstützung der Ukraine im Kampf gegen Russland versprach. Damit verbunden ist eine dritte Deutung, nämlich der starke Glaube der Ukrainer an ihre Fähigkeit, Russland zu besiegen.<sup>109</sup>

Ankara hatte gehofft, mit den Gesprächen in Istanbul einen Waffenstillstand bewirken zu können. Auf Butscha reagierte es mit der Forderung nach einer Untersuchung.<sup>110</sup> Nach dem Treffen der Nato-Außenminister am 4. und 5. April 2022 teilte der damalige türkische Außenminister Mevlüt Çavuşoğlu seinen Eindruck mit, dass »einige Nato-Mitgliedstaaten wollen, dass der Krieg in der Ukraine weitergeht, um Russland zu schwächen«.<sup>111</sup>

## Die Schwarzmeer-Getreide-Initiative

Ein greifbares Ergebnis der Vermittlungsbemühungen Ankaras ist zweifelsfrei das Getreideabkommen vom

22. Juli 2022. Es verdeutlicht das Potenzial der regionalen Führung im Schwarzmeerraum durch die Türkei. Wie das Zustandekommen der Schwarzmeer-Getreide-Initiative zeigt, ist das Abkommen auch ein Ergebnis der türkisch-russischen Partnerschaft und des regionalen Konfliktmanagements der beiden Länder, das in den benachbarten Konfliktzonen im Nahen Osten und im Südkaukasus ebenfalls zu beobachten ist.<sup>112</sup>

Bereits im Mai 2022 hatte Ankara Verhandlungen mit Moskau und Kyjiw über die Ausfuhr von Getreide begonnen.<sup>113</sup> Die EU zog ihrerseits einen Marineeinsatz im Schwarzen Meer in Erwägung, um Frachter mit ukrainischem Getreide zu eskortieren.<sup>114</sup> Währenddessen führte Russland Gespräche mit den Vereinten Nationen über die Lösung von Problemen, die im Zusammenhang mit den gegen das Land erlassenen Sanktionen entstanden waren. Obwohl der Westen keine Embargos gegen russische Düngemittel und russisches Getreide verhängt hatte, wirkten (und wirken) sich die Sanktionen auf Logistik, Versicherungen und Banküberweisungen aus, sodass der Export dieser Produkte verhindert wurde bzw. bis heute wird.

Am 4. Juni 2022 teilte der damalige Berater des türkischen Präsidenten, İbrahim Kalın, mit, dass der Getreideexport über den Seeweg »spätestens in 3–5 Wochen« möglich sein werde.<sup>115</sup> Medienberichten zufolge hatten die Türkei und Russland einen Plan für die Sicherung der Transportwege ausgearbeitet, wobei

Proposals for a New System of Security Guarantees for Our Country«, Pressemitteilung, 29.3.2022, <<https://www.president.gov.ua/en/news/na-peregovorah-iz-rosiyeyu-ukrayinska-delegaciya-oficijno-pr-73933>> (eingesehen am 31.5.2023).

**108** Die Darstellung der unterschiedlichen Ansichten basiert auf einem Gespräch der Autorin mit einem Ukraine-Experten, online, 24.4.2023. Zum Kontext der Verhandlungen siehe u. a. Sabine Fischer, *Friedensverhandlungen im Krieg zwischen Russland und der Ukraine: Mission impossible*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, Oktober 2022 (SWP-Aktuell 66/2022).

**109** Gespräch der Autorin mit einem Ukraine-Experten, online, 24.4.2023.

**110** »Russia-Ukraine War: Turkey Calls for Probe into ›Massacre‹ of Civilians in Bucha«, *Middle East Eye* (online), 6.4.2022, <<https://www.middleeasteye.net/news/russia-ukraine-turkey-calls-probe-civilian-deaths-bucha>> (eingesehen am 31.5.2023).

**111** »Some NATO Allies Want Longer War for Weaker Russia: FM Çavuşoğlu«, in: *Daily Sabah* (online), 21.4.2022, <<https://www.dailysabah.com/politics/diplomacy/some-nato-allies-want-longer-war-for-weaker-russia-fm-cavusoglu>> (eingesehen am 31.5.2023).

**112** Güney Yildiz, *Turkish-Russian Adversarial Collaboration in Syria, Libya, and Nagorno-Karabakh*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, März 2021 (SWP Comment 22/2021); Galip Dalay, *Turkish-Russian Relations in Light of Recent Conflicts. Syria, Libya, and Nagorno-Karabakh*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, August 2021 (SWP Research Paper 5/2021); Daria Isachenko, *Türkei und Russland. Die Logik einer konfliktträchtigen Zusammenarbeit*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, September 2021 (SWP-Studie 16/2021).

**113** Orhan Coskun, »Turkey in Talks with Russia, Ukraine over Grain-export Corridor«, *Reuters* (online), 26.5.2022, <<https://www.reuters.com/markets/commodities/turkey-talks-with-russia-ukraine-over-grain-export-corridor-senior-official-2022-05-26/>> (eingesehen am 27.2.2023).

**114** Gerardo Fortuna/Natasha Foote, »EU Leaders to Consider ›All Available Ways‹ to Bypass Russian Food Export Blockade«, *Euractiv* (online), 30.5.2022, <<https://www.euractiv.com/section/agriculture-food/news/eu-leaders-to-consider-all-available-ways-to-bypass-russian-food-export-blockade/>> (eingesehen am 27.2.2023).

**115** »Deliveries of Ukrainian Grain by Sea May start Soon – Erdogan’s Representative«, *TASS* (online), 4.6.2022, <<https://tass.com/world/1460695>> (eingesehen am 27.2.2023).

sie die Ukraine nicht einbezogen hatten.<sup>116</sup> Er sah vor, dass die türkische Seite bei der Räumung der Minen um den Hafen von Odessa helfen sollte und die Getreideschiffe begleiten würde, die gemäß der Forderung Russlands zu kontrollieren wären. Für die Koordination sollte ein Zentrum in Istanbul eingerichtet werden.<sup>117</sup>

Der türkisch-russische Plan war für die Ukraine allerdings problematisch. Kyjiws Hauptsorge war, dass Russland den Hafen von Odessa nach der Minenräumung angreifen würde. Die Klärung der Sicherheitslage war für Kyjiw Voraussetzung für den Export des Getreides. Außerdem hatte Kyjiw erwartet, dass die Nato sich beteiligen würde. Im Einzelnen mussten aus Sicht eines Experten folgende Bedingungen für die Ukraine erfüllt sein: »das Vorhandensein ausreichender Anti-Schiffs-Raketen in der Ukraine; die Anwesenheit von Kriegsschiffen nicht nur aus der Türkei, sondern auch aus anderen Nato-Ländern, denen die Ukraine vertrauen kann (Rumänien, Bulgarien); die Entmilitarisierung der Schlangeninsel; der Rückzug der russischen Schiffe auf ihre Stützpunkte und die Einstellung der Feindseligkeiten.«<sup>118</sup>

Die Ukraine nutzte unterdessen für den Getreideexport zwei alternative Transportwege über Polen bzw. Rumänien (Solidaritätskorridore zwischen der EU und der Ukraine); geplant war zudem, einen dritten Weg über das Baltikum zu schaffen.<sup>119</sup> Im Hinblick auf die Menge, die Dauer und die Kosten ist der Seeweg über das Schwarze Meer allerdings am effizientesten. Vor dem Krieg wurden 90 Prozent der ukrainischen Getreideexporte über Schwarzmeerhäfen abgewickelt.

Am 22. Juli 2022 trafen sich Delegationen der Türkei, Russlands, der Ukraine und der Vereinten Nationen in Istanbul, um das Getreideabkommen ab-

zuschließen, das aus zwei Teilen besteht: Der erste ist die Schwarzmeer-Getreide-Initiative (*Initiative für den sicheren Transport von Getreide und Lebensmitteln aus ukrainischen Häfen*), die die Türkei, Russland und die Ukraine als Parteien nennt. Unterschrieben wurde sie vom Infrastrukturminister der Ukraine, Oleksandr Kubrakow, und dem damaligen Verteidigungsminister der Türkei, Hulusi Akar, sowie von UN-Generalsekretär António Guterres als Zeugen. Die Schwarzmeer-Getreide-Initiative galt jeweils für 120 Tage, mit automatischer Verlängerung, sofern kein Einspruch erfolgte. Die Aufsichts- und Koordinierungsfunktion hatte ein gemeinsames Koordinierungszentrum (JCC) in Istanbul, bestehend aus Vertretern der UN, der Türkei, Russlands und der Ukraine. Gemeinsame Inspektionsteams überprüften die ukrainischen Schiffe. Die Initiative erstreckte sich auf drei ukrainische Häfen – Odessa, Tschornomorsk und Juschne.

Der zweite Teil ist das *Memorandum of Understanding zwischen der Russischen Föderation und dem Sekretariat der Vereinten Nationen zur Förderung des Zugangs russischer Lebens- und Düngemittel zu den Weltmärkten*. Es gilt für die Dauer von drei Jahren und wurde unterzeichnet von UN-Generalsekretär Guterres und dem ersten Vize-Ministerpräsidenten der russischen Regierung, Andrei Beloussow.

Die Schwarzmeer-Getreide-Initiative wurde international als wesentlicher Beitrag zur Milderung der globalen Ernährungskrise anerkannt.<sup>120</sup> Die Türkei hoffte, diese Initiative könnte auch ein Schritt in Richtung Waffenstillstand sein. Darüber hinaus war es für das Image des Landes im Nahen Osten und in Afrika wichtig, Ankara im Globalen Süden, der von der Nahrungsmittelkrise stark betroffen war, als führenden Akteur zu präsentieren.<sup>121</sup> Aber es gibt auch wirtschaftliche Gründe für Ankaras Vorgehen: 70 Prozent der türkischen Weizenimporte stammen aus Russland, 17 Prozent aus der Ukraine. Gleichzeitig rangiert die Türkei als weltweit zweitgrößter Teigwarenexporteur.<sup>122</sup> Laut Medienberichten hat die Ukra-

**116** Firat Kozok/Selcan Hacaoglu, »Ukraine Cautious As Turkey, Russia Push Black Sea Grain Deal«, *Bloomberg* (online), 6.6.2022, <<https://www.bloomberg.com/news/articles/2022-06-06/ukraine-cautious-as-turkey-russia-push-black-sea-grain-deal>> (eingesehen am 27.2.2023).

**117** Ebd.

**118** Andrei Klimenko (Chefredakteur von *Black Sea News*) in: »Der Kampf um die Straße des Lebens« (russ.), *Strana UA* (online), 8.6.2022, <<https://strana.today/news/394535-vojna-v-ukraine-8-ijunja-itohi-dnja.html>> (eingesehen am 27.2.2023).

**119** Kanupriya Kapoor, »Ukraine Grain Exports via Poland, Romania Face Bottlenecks, Deputy Foreign Minister Says«, *Reuters* (online), 12.6.2022, <<https://www.reuters.com/world/ukraine-grain-exports-via-poland-romania-face-bottlenecks-deputy-foreign-2022-06-12/>> (eingesehen am 27.2.2023).

**120** »Black Sea Grain Exports Deal «a Beacon of Hope» amid Ukraine War – Guterres«, *UN News* (online), 22.7.2022, <<https://news.un.org/en/story/2022/07/1123062>> (eingesehen am 27.2.2023).

**121** Bechev, *Sailing through the Storm* [wie Fn. 34].

**122** Yashar Niyazbaev, »Moskau kehrt zum Getreidedeal zurück« (russ.), in: *Telegram »Povestka dnya Turtsii«* (online), 2.11.2022, <<https://t.me/turkeyabout/9080>> (eingesehen am 27.2.2023).

ine ihr im Kontext des Abkommens 25 Prozent Rabatt auf ukrainisches Getreide eingeräumt.<sup>123</sup>

Moskau sah die Teilnahme am Getreideabkommen für Russland einerseits als unvorteilhaft an.<sup>124</sup> Andererseits verknüpfte es sie aber mit der Erwartung einer direkten Gegenleistung Ankaras im Hinblick auf dessen Positionierung im Ukrainekrieg. Dies betrifft überwiegend den wirtschaftlichen Bereich, etwa Möglichkeiten des Parallelhandels sowie Ankaras Haltung zu Sekundärsanktionen.<sup>125</sup> Der Krieg in der Ukraine hat den Wert der Türkei für Russland zweifelsohne erhöht, vor allem was den Handel und die Energiebeziehungen angeht. Umgekehrt verhält es sich ähnlich: Seit Russland im Juli 2023 seine Teilnahme am Getreideabkommen suspendiert hat, bemüht sich die türkische Seite, es zum Wiedereinstieg zu bewegen. Ankara braucht Moskau ebenso. Anstatt, wie zuvor angekündigt, den russischen Präsidenten in der Türkei zu empfangen, ist Erdoğan selbst am 4. September nach Sotschi zu Putin gereist. Für Ankara steht noch immer viel auf dem Spiel. Die Wiederbelebung des Abkommens ist für die Türkei wichtig – für ihre eigene Wirtschaft, ihre Positionierung im Nahen Osten und in Afrika, für die Stabilität im Schwarzen Meer sowie für ihre Vermittlerrolle zwischen Russland und der Ukraine.

Für die Ukraine stellt Ankaras Zusammenarbeit mit Moskau und damit die fehlende Exklusivität ihrer Beziehungen zur Türkei politisch gesehen ein Problem dar. Offiziell und namentlich auf Ebene der Präsi-

den steht die Türkei in der Ukraine zwar nicht in der Kritik; in der ukrainischen Expertengemeinde gibt es jedoch einige Streitfragen und Vorbehalte gegenüber Ankara. So werden zum Beispiel dessen Bestrebungen, einen Waffenstillstand zu erreichen, als »kontraproduktiv« für die Ukraine angesehen. Es wird nämlich postuliert, eine Niederlage Russlands auf dem Schlachtfeld sei Voraussetzung für Verhandlungen mit Moskau.<sup>126</sup> Zudem wirft das ambivalente Verhältnis der Türkei zu Russland einen großen Schatten auf die Wahrnehmung Ankaras in der Ukraine. Als Folge von dessen Gleichgewichtspolitik wird die Bedeutung der Türkei als »strategischer Verbündeter« in der Ukraine zunehmend in Frage gestellt. Gleichwohl bleibt sie ein »unentbehrlicher Vermittler« für die Ukraine.<sup>127</sup>

## Ankaras Sicherheitsprioritäten

Den westlichen Verbündeten Ankaras hat der Ukrainekrieg ein Bild der Türkei in Erinnerung gerufen, das sie als unverzichtbaren und zugleich unzuverlässigen Partner charakterisiert.<sup>128</sup> Die Erwartung, dass der 24. Februar 2022 einen neuen Kalten Krieg bedeuten würde und damit keinen Raum für Partikularinteressen ließe, hat sich nicht bewahrheitet. Stattdessen musste sich die Nato mit der fehlenden Zustimmung der Türkei (und Ungarns) zur Norderweiterung des Bündnisses auseinandersetzen.

Es ist nicht das erste Mal, dass die Türkei die Aufmerksamkeit des Bündnisses auf ihre eigene Bedrohungswahrnehmung lenkt.<sup>129</sup> Schon zuvor hatte

**123** Ebd.; Ragıp Soylu, »Russia-Ukraine War: Turkey Seeks 25 Percent Discount from Kyiv over Grain Deal«, *Middle East Eye* (online), 7.6.2022, <<https://www.middleeasteye.net/news/russia-ukraine-war-turkey-seeks-grain-discount-kyiv>> (eingesehen am 27.2.2023).

**124** Russland sieht seine Ansprüche aus dem Getreideabkommen als nicht erfüllt an und fordert Folgendes: Wiederanschluss der Russischen Landwirtschaftsbank an das internationale Zahlungssystem SWIFT, Lieferung von Ersatzteilen für landwirtschaftliche Maschinen, Aufhebung der Beschränkungen für Versicherungen, Wiederinbetriebnahme der Ammoniakpipeline Togliatti – Odessa, Freigabe des Vermögens russischer Unternehmen, die an der Herstellung und dem Transport von Nahrungs- und Düngemitteln beteiligt sind. Ministry of Foreign Affairs of the Russian Federation, »Press Release on Istanbul Agreements«, 20.3.2023, <[https://www.mid.ru/ru/foreign\\_policy/news/1858720/?lang=en](https://www.mid.ru/ru/foreign_policy/news/1858720/?lang=en)> (eingesehen am 23.3.2023).

**125** Boris Mezhuiev (russischer Experte), Interview mit dem Fernsehsender RBC, »Der Tag. Das Wichtige« (russ.), RBC, 13.3.2023, <<https://tv.rbc.ru/archive/den/640ed9372ae596f118ec7f3c>> (eingesehen am 13.3.2023).

**126** Yevgeniya Gaber, »How Turkey Can Play a More Constructive Role in Russia's War on Ukraine«, Washington, D.C.: Atlantic Council, 2.9.2022, <<https://www.atlanticcouncil.org/blogs/turkeysource/how-turkey-can-play-a-more-constructive-role-in-russias-war-on-ukraine/>> (eingesehen am 27.2.2023).

**127** Iliya Kusa, »From Ally to Mediator: How Russia's Invasion Has Changed Ukraine-Turkey Relations«, Washington, D.C.: Carnegie Endowment for International Peace, 7.10.2022, <<https://carnegieendowment.org/politika/88097>> (eingesehen am 27.2.2023).

**128** Soli Özel, »Indispensable Even When Unreliable. An Anatomy of Turkish-American Relations«, in: *International Journal. Canada's Journal of Global Policy Analysis*, 67 (2012) 1, S. 53 – 64.

**129** Patrick Wintour, »Turkey Denies Blackmailing Nato over Baltics Defence Plan«, in: *The Guardian* (online), 3.12.2019, <<https://www.theguardian.com/world/2019/dec/02/turkey->

Ankara versucht, den Verteidigungsplan der Nato für Polen und die baltischen Staaten mit der Forderung zu blockieren, dass vorher die kurdische YPG-Miliz in Nordsyrien als Terrororganisation eingestuft werden müsse.<sup>130</sup> Darüber hinaus formulierte der damalige türkische Verteidigungsminister Akar bereits im März 2022 beim Treffen mit seinen Nato-Amtskollegen die Erwartung, die Bündnispartner müssten zusammenarbeiten, um »gegen Terrororganisationen wie PKK/YPG, ISIS und FETÖ vorzugehen«.<sup>131</sup>

Man musste damit rechnen, dass die türkische Seite bei der Nato-Norderweiterung ihre geostrategische Unverzichtbarkeit als machtpolitischen Hebel nutzen würde. Bereits im ersten Telefonat mit US-Präsident Joe Biden nach Ausbruch des Krieges in der Ukraine äußerte Erdoğan am 10. März 2022 die Hoffnung, dass die Restriktionen gegen die türkische Rüstungsindustrie aufgehoben würden.<sup>132</sup> Dabei geht es um die Sanktionen, die die USA 2020 gegen die Türkei verhängt haben, nachdem diese das russische S-400-Luftabwehrsystem 2017 gekauft hatte. Aus Ankaras Sicht ist der Erwerb des S-400 eine Folge der engen Zusammenarbeit zwischen den USA und der Kurdenmiliz YPG in Syrien.<sup>133</sup> Der seit mehreren Jahren anhaltende Streit zwischen den USA und der Türkei über den kausalen Zusammenhang des S-400-Kaufes mit der YPG-Frage bleibt weiterhin ein »Dialog der Gehörlosen«.<sup>134</sup>

Ein weiteres Anliegen Ankaras gegenüber den USA besteht darin, 40 neue F-16-Kampfflugzeuge und 79 Modernisierungspakete für die schon vorhandenen

denies-blackmailing-nato-over-baltics-defence-plan> (eingesehen am 1.9.2023).

**130** Die YPG sind die militärischen Einheiten der syrisch-kurdischen Partei der Demokratischen Union (PYD), die aus Sicht der Türkei mit der Arbeiterpartei Kurdistans (PKK) verbunden ist.

**131** Zitiert in: Sinem Adar, *Perceptions in Turkey about the War in Ukraine. Implications for the Future of EU-Turkey Relations*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, April 2022 (SWP Comment 25/2022).

**132** Ebd.

**133** Sinan Ülgen, »It's Not Too Late to Stop Turkey from Realigning with Russia«, in: *Foreign Policy* (online), 11.4.2019, <<https://foreignpolicy.com/2019/04/11/its-not-too-late-to-stop-turkey-from-realigning-with-russia-s400-patriot-missile-putin-erdogan-trump/>> (eingesehen am 26.3.2023).

**134** Matthew Bryza, »How to End the US-Turkey Dialogue of the Deaf«, Washington, D.C.: Atlantic Council, 18.3.2021, <<https://www.atlanticcouncil.org/blogs/turkeysource/how-to-end-the-us-turkey-dialogue-of-the-deaf/>> (eingesehen am 26.3.2023).

Systeme zu erwerben. Medienberichten zufolge soll der Verkauf von F-16-Kampfflugzeugen an die Türkei im Zusammenhang stehen mit deren Zustimmung zur Nato-Norderweiterung.<sup>135</sup> Für die Biden-Administration würde ein solcher Verkauf sowohl den Sicherheitsinteressen der USA entsprechen als auch denen der Nato.<sup>136</sup> Allerdings war der damalige Vorsitzende des Ausschusses für auswärtige Beziehungen des US-Senats, Bob Menendez, strikt dagegen.<sup>137</sup> Die Gründe für seinen Widerstand waren vielfältig: Erdoğan's autoritäre Wende, seine engen Beziehungen zu Putin, türkische militärische Operationen in Nordsyrien, Ankaras Unterstützung für Baku im Krieg zwischen Aserbaidshan und Armenien 2020 um Karabach und sieben umliegende Regionen, die seit dem Ersten Karabach-Krieg in den 1990er Jahren von Armenien besetzt waren, Streit in der Ägäis mit Griechenland sowie die türkische Politik gegenüber Zypern.<sup>138</sup> Nach einer Anklage wegen Bestechung musste Menendez im September 2023 zurücktreten. Zum jetzigen Zeitpunkt (Oktober 2023) stellt sich die Frage, wie weit verbreitet seine Haltung zur Türkei in Washington ist. Einerseits ist sein Abgang ein günstiger Zeitpunkt für das F-16-Geschäft, andererseits ist der Verkauf immer noch an Themen geknüpft wie die Beziehungen zwischen der Türkei und Griechenland, die türkische Politik in Syrien und den Beitritt Schwedens zur Nato.<sup>139</sup>

**135** Jared Malsin/Vivian Salama, »Biden Administration to Ask Congress to Approve F-16 Sale to Turkey«, in: *The Wall Street Journal* (online), 13.1.2023, <<https://www.wsj.com/articles/biden-administration-to-ask-congress-to-approve-f-16-sale-to-turkey-11673630059>> (eingesehen am 26.3.2023).

**136** Humeyra Pamuk, »U.S. Says Potential F-16 Sale to Turkey Would Serve U.S. Interests, NATO – Letter«, *Reuters* (online), 8.4.2022, <<https://www.reuters.com/world/us-says-potential-f-16-sale-turkey-would-serve-us-interests-nato-letter-2022-04-06/>> (eingesehen am 26.3.2023).

**137** Alexander Ward/Connor O'Brien/Paul McLeary, »Menendez Vows to Block Plan to Sell Fighter Jets to Turkey«, *Politico* (online), 13.1.2023, <<https://www.politico.com/news/2023/01/13/menendez-fighter-jet-deal-turkey-00077928>> (eingesehen am 26.3.2023).

**138** US Senate, Foreign Relations Committee, »Chairman Menendez Delivers Floor Speech Condemning Erdogan's Threat to Attack Athens with Ballistic Missiles«, Pressemitteilung, 19.12.2022, <<https://www.foreign.senate.gov/press/dem/release/chairman-menendez-delivers-floor-speech-condemning-erdogans-threat-to-attack-athens-with-ballistic-missiles>> (eingesehen am 26.3.2023).

**139** Joe Gould/Connor O'Brien, »Menendez Ouster Improves Odds for F-16 Sale to Turkey, Top Republican Says«, *Politico* (online), 27.9.2023, <<https://www.politico.com/news/>>

## Für Ankara hat das Schwarze Meer im Vergleich zu anderen Konfliktzonen eine geringere sicherheitspolitische Bedeutung.

Der Krieg in der Ukraine hat nicht nur die geostrategische Unverzichtbarkeit der Türkei unterstrichen, sondern zugleich die Kluft zwischen den Bedrohungswahrnehmungen Ankaras und denen seiner Bündnispartner sichtbar gemacht. Zum einen unterscheidet sich die türkische Definition von Terrorismus von derjenigen im Westen.<sup>140</sup> Zum anderen wird auch der Ukrainekrieg unterschiedlich gewichtet: Für die Türkei hat das Schwarze Meer im Vergleich zu anderen Konfliktzonen in ihrer Nachbarschaft eine geringere sicherheitspolitische Bedeutung.

An erster Stelle stehen für Ankara Syrien und Irak, da es dort seine eigene Sicherheit bedroht sieht. Höchste Priorität hat für Ankara weiterhin Syrien, wo es um die Bekämpfung der kurdischen Autonomie geht; hinzu kommen circa 4 Millionen Flüchtlinge aus Syrien, die in der Türkei leben.<sup>141</sup> In Syrien selbst bleibt die Türkei auf die Zusammenarbeit mit Russland angewiesen.<sup>142</sup>

Zweitens hat das östliche Mittelmeer für Ankara Vorrang vor dem Schwarzen Meer. Im östlichen Mittelmeer treffen komplexe Aspekte der ungelösten Zypernfrage, der türkisch-griechische Streit über die Inseln sowie der Libyenkonflikt aufeinander. Obwohl das Zypernproblem und die Auseinandersetzungen zwischen der Türkei und Griechenland in der Ägäis

eine lange Geschichte haben, ist die Situation in jüngster Zeit deutlich problematischer geworden – nicht zuletzt weil die EU an Einfluss auf die Gestaltung der türkischen Außenpolitik verloren hat.<sup>143</sup> Darüber hinaus hängen die bestehenden Konflikte mit Erdgasvorkommen im östlichen Mittelmeer zusammen, was auch in der türkischen »Blue Homeland«-Doktrin zum Ausdruck kommt.<sup>144</sup>

Der Krieg in der Ukraine steht nach Syrien und dem östlichen Mittelmeer für die Türkei an dritter Stelle der Sicherheitsprioritäten. Er fällt für sie in die Kategorie »regionaler Konflikt«.<sup>145</sup>

2023/09/27/menendez-turkey-erdogan-republican-defense-00118421> (eingesehen am 2.10.2023); Patricia Zengerle, »Rights Advocate Cardin Replaces Menendez as US Senate Foreign Relations Chair«, *Reuters* (online), 28.9.2023, <<https://www.reuters.com/world/us/rights-advocate-cardin-replaces-menendez-us-senate-foreign-relations-chair-2023-09-27/>> (eingesehen am 2.10.2023).

**140** Salim Çevik, *The EU and NATO Have to Counter Turkey's Accusations Regarding Sweden and Finland*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, 30.5.2022 (Point of View), <<https://www.swp-berlin.org/publikation/the-eu-and-nato-have-to-counter-turkeys-accusations-regarding-sweden-and-finland>> (eingesehen am 26.3.2023).

**141** Suat Kiniklioğlu, *Syrian Refugees in Turkey: Changing Attitudes and Fortunes*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, Februar 2020 (SWP Comment 5/2020).

**142** Sam Heller, »Turkey's Russian Red Light in Syria«, *War on the Rocks* (online), 30.12.2022, <<https://warontherocks.com/2022/12/turkeys-russian-red-light-in-syria/>> (eingesehen am 26.3.2023).

**143** Galip Dalay, *Turkey, Europe, and the Eastern Mediterranean: Charting a Way out of the Current Deadlock*, Washington, D.C.: The Brookings Institution, Januar 2021 (Policy Brief), <<https://www.brookings.edu/research/turkey-europe-and-the-eastern-mediterranean-charting-a-way-out-of-the-current-deadlock/>> (eingesehen am 26.3.2023).

**144** Ryan Gingeras, »Blue Homeland: The Heated Politics behind Turkey's New Maritime Strategy«, *War on the Rocks* (online), 2.6.2020, <<https://warontherocks.com/2020/06/blue-homeland-the-heated-politics-behind-turkeys-new-maritime-strategy/>> (eingesehen am 31.5.2023).

**145** Tagung unter Chatham-House-Rules, November 2022.

# Schlussfolgerungen und Empfehlungen

Seit über einem Jahrzehnt nimmt die politische Führung der Türkei die weltpolitische Lage als multipolar wahr.<sup>146</sup> Diese Auffassung spiegelt sich auch in der öffentlichen Meinung in der Türkei wider. In einer vom European Council on Foreign Relations im Februar 2023 veröffentlichten Umfrage betrachten 55 Prozent Russland, 53 Prozent die EU, 51 Prozent die USA und 47 Prozent China als einen notwendigen Partner, mit dem die Türkei strategisch zusammenarbeiten müsse.<sup>147</sup> Allerdings wird der Türkei in der Wahrnehmung ihrer Partner nicht unbedingt die gleiche strategische Bedeutung zugesprochen. So betrachten nur 31 Prozent der Befragten in neun EU-Ländern und 29 Prozent in den USA die Türkei als einen notwendigen Partner. Dabei haben 44 Prozent in den USA und 41 Prozent in den neun EU-Staaten keine Antwort auf die Frage, wie ihre Beziehungen zur Türkei einzuordnen sind.<sup>148</sup>

Zur im Westen herrschenden Verwirrung über die strategischen Ziele der Türkei hat sicherlich Erdoğan's Rhetorik viel beigetragen. Ein Paradebeispiel ist das zunehmende Interesse Ankaras an der Shanghaier Organisation für Zusammenarbeit (SOZ).<sup>149</sup> Seit 2012

ist die Türkei Dialogpartner der SOZ, was unter dem Status eines Beobachters liegt. Im September 2022 nach dem SOZ-Gipfel in Usbekistan hat Erdoğan gesagt, die Türkei wolle eventuell Mitglied werden. Erdoğan selbst präsentiert sein Interesse an der SOZ als Alternative zur EU, wie bereits 2013 deutlich wurde, als er erklärte: »Wenn wir der SOZ beitreten, werden wir uns von der EU verabschieden.«<sup>150</sup> Im Westen wird die SOZ jedoch auch als »Nato-Konkurrent« gesehen, Ankaras gesuchte Annäherung an sie folglich als »Bruch mit dem Westen« interpretiert.<sup>151</sup>

Diese Darstellung der SOZ im westlichen Diskurs als eine gegen den Westen gerichtete Allianz ist allerdings irreführend. Einerseits übersieht ein solches Verständnis der SOZ die Vielfalt ihrer Mitglieder und deren Interessen, die nicht in das Blockparadigma passen.<sup>152</sup> Andererseits ist die SOZ kaum mit der Nato

umfasste. Aktuell gehören zur SOZ außerdem Usbekistan, Pakistan, Indien und Iran als Mitglieder, die Mongolei, Afghanistan und Belarus als Beobachter sowie Armenien, Aserbaidschan, Kambodscha, Nepal, Sri Lanka, die Türkei, Ägypten, Katar und Saudi-Arabien als Dialogpartner.

**150** Zitiert in: Raffaello Pantucci/Alexandros Petersen, »Turkey: Abandoning the EU for the SCO?«, in: *The Diplomat* (online), 17.2.2013, <<https://thediplomat.com/2013/02/turkey-abandoning-the-eu-for-the-sco/>> (eingesehen am 27.3.2023).

**151** Ozan Demircan, »Möglicher Türkei-Beitritt zu Nato-Konkurrent: Erdogan gibt sich unbeeindruckt von Kritik«, in: *Handelsblatt*, 20.9.2022; Rainer Hermann, »Wo sich Erdogan wohl fühlt. Weshalb die Türkei der Shanghaier Organisation für Zusammenarbeit beitreten will«, in: *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 20.9.2022; Umut Uras, »Can the SCO Be Turkey's Alternative to the West?«, *Aljazeera* (online), 21.9.2022, <<https://www.aljazeera.com/news/2022/9/21/turkey-shanghai-cooperation-organisation-membership-nato-west-alternative/>> (eingesehen am 27.3.2023); Asli Aydintaşbaş u. a., »Rogue NATO: The New Face of the Shanghai Cooperation Organisation«, London: ECFR, <<https://ecfr.eu/article/rogue-nato-the-new-face-of-the-shanghai-cooperation-organisation/>> (eingesehen am 27.3.2023).

**152** Andrea Schmitz, *Gipfeltreffen der SOZ in Samarkand:*

**146** Ibrahim Kalin, »Turkish Foreign Policy. Framework, Values, and Mechanisms«, in: *International Journal. Canada's Journal of Global Policy Analysis*, 67 (2012) 1, S. 7–21.

**147** Timothy Garton Ash/Ivan Krastev/Mark Leonard, *United West, Divided from the Rest: Global Public Opinion One Year into Russia's War on Ukraine*, London: European Council on Foreign Relations (ECFR), Februar 2023 (Policy Brief), S. 14, <<https://ecfr.eu/publication/united-west-divided-from-the-rest-global-public-opinion-one-year-into-russias-war-on-ukraine/>> (eingesehen am 26.3.2023). Die neun EU-Länder, in denen die Befragung zur Wahrnehmung der Türkei durchgeführt wurde, sind: Dänemark, Frankreich, Deutschland, Italien, Polen, Portugal, Rumänien, Spanien und Estland.

**148** Ebd.

**149** Die SOZ wurde 2001 gegründet. Sie ging hervor aus der seit 1996 bestehenden Gruppe der »Shanghai Five«, die China, Russland, Kasachstan, Kirgisistan und Tadschikistan

zu vergleichen, weil sie kein Militärbündnis mit kollektiver Verteidigungsverantwortung ist. Drittens ist die Debatte um das Interesse der Türkei an der SOZ als einer »Alternative zum Westen« insofern problematisch, als die EU und die Nato dabei verknüpft werden. Das Verhältnis zwischen der Türkei und dem Westen ist ohne Zweifel ambivalent; nicht zuletzt daraus hat sich in der Selbstwahrnehmung der Türkei eine Sonderrolle entwickelt, »weder West noch Ost«. <sup>153</sup>

Dies trifft aber gerade auf die sicherheitspolitische Verankerung des Landes nicht zu. Denn für die Türkei ist die Nato schwer ersetzbar. Umgekehrt ist die Mitgliedschaft der Türkei für die Nato ebenfalls wichtig. Ankaras Austritt würde nicht nur gravierende symbolische und operative Auswirkungen auf die Allianz haben, sondern gleichermaßen die nukleare Abschreckung erschweren. <sup>154</sup> So wie in Belgien, den Niederlanden, Italien und Deutschland sind auch in der Türkei Atomwaffen der USA stationiert. Eigene Atomwaffen hat Ankara nicht. Nach Ansicht des Sicherheitsexperten Sinan Ülgen wird dies auch so bleiben, solange Ankaras Sicherheitsbeziehungen zu den USA und zur Nato nicht zusammenbrechen. <sup>155</sup>

Das türkisch-amerikanische Verhältnis ist somit zentral für die sicherheitspolitische Verankerung der Türkei in der Nato. <sup>156</sup> Das Problem ist jedoch, dass sowohl Ankara als auch Washington die Regionalpolitik des jeweils anderen als Herausforderung der eigenen Interessen ansehen, sei es im Nahen Osten, im östlichen Mittelmeerraum oder in der Schwarz-

meerregion. <sup>157</sup> Diese Spannungen werden wahrscheinlich anhalten, dürften aber beherrschbar sein: Denn wenn es eine Lehre aus den geopolitischen Divergenzen zwischen Ankara und seinen westlichen Partnern gibt, dann die, dass die Türkei im Gegensatz zu Russland keine grundsätzliche Konfrontation mit dem Westen anstrebt. <sup>158</sup> Dementsprechend existieren erhebliche Unterschiede zwischen dem antiwestlichen Denken in der Türkei und in Russland, wobei Letzteres systemisch und Ersteres regionalspezifisch ist. <sup>159</sup> Gerade im sicherheitspolitischen Bereich konzentriert sich die strategische Ausrichtung der Türkei auf die Nato bzw. bleibt auf diese begrenzt.

Mit Blick auf die Schwarzmeerregion sollten die westlichen Partner Ankaras die besondere Rolle der Türkei anerkennen, die sich aus ihrer Nato-Mitgliedschaft und ihren Beziehungen zu Russland ergibt. Mindestens zwei Gründe sprechen dafür: Erstens bestanden bereits während des Kalten Krieges bilaterale Beziehungen zwischen der Türkei und der Sowjetunion. Und unabhängig vom weiteren Verlauf des Krieges in der Ukraine wird die Türkei ihre Beziehungen zu Russland voraussichtlich nicht ändern. <sup>160</sup> Zweitens ist der Dialog Ankaras mit Moskau auch für den Westen nicht ohne Nutzen. Es war nicht nur die geografische Lage der Türkei, die Ankara die Federführung bei der Schwarzmeer-Getreide-Initiative verschafft hat. Sein Verhältnis zu Moskau war dabei

*Bündnispolitik im eurasischen Raum*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, 15.9.2023 (Kurz gesagt), <<https://www.swp-berlin.org/publikation/gipfeltreffen-der-soz-in-samarkand-buendnispolitik-im-eurasischen-raum>> (eingesehen am 27.3.2023).

**153** Lerna K. Yanık, »The Making of Turkish Exceptionalism: The West, the Rest and Unreconciled Issues from the Past«, in: *Turkish Studies*, 24 (2023) 3–4, S. 640–657.

**154** Rayk Hähnlein/Markus Kaim/Günter Seufert, »Die Türkei verlässt die Nato«, in: Lars Brozus (Hg.), *Während wir planen. Unerwartete Entwicklungen in der internationalen Politik. Foresight-Beiträge 2018*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, Mai 2018 (SWP-Studie 5/2018), S. 10–15.

**155** Sinan Ülgen, *Turkey and the Bomb*, Washington, D.C.: Carnegie Endowment for International Peace, Februar 2012 (The Carnegie Papers), <[https://carnegieendowment.org/files/turkey\\_bomb.pdf](https://carnegieendowment.org/files/turkey_bomb.pdf)> (eingesehen am 27.3.2023).

**156** Şaban Kardaş/Özgür Ünlühisarçıklı, *A Dual Framework for the Turkey-U.S. Security Relationship*, Washington, D.C.: GMF, März 2021 (Policy Paper), <<https://www.gmfus.org/news/dual-framework-turkey-us-security-relationship>> (eingesehen am 26.3.2023).

**157** Kardaş, »The War in Ukraine and Turkey's Cautious Counter-Balancing against Russia« [wie Fn. 67]; Aaron Stein/Nicholas Danforth, *Turkey's New Foreign Policy. Ankara's Ambitions, Regional Responses, and Implications for the United States*, Philadelphia, PA: FPRI, Februar 2023, <<https://www.fpri.org/article/2023/02/turkeys-new-foreign-policy-ankaras-ambitions-regional-responses-and-implications-for-the-united-states/>> (eingesehen am 12.2.2023).

**158** Igor Torbakov, *Making Sense of the Current Phase of Turkish-Russian Relations*, Washington, D.C.: The Jamestown Foundation, Oktober 2007 (Occasional Paper), S. 11, <<https://jamestown.org/wp-content/uploads/2007/10/Torbakov-OP.pdf>> (eingesehen am 27.3.2023).

**159** Galip Dalay, *Deciphering Turkey's Geopolitical Balancing and Anti-Westernism in Its Relations with Russia*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, Mai 2022 (SWP Comment 35/2022).

**160** In dem Fall, dass Russland in der Ukraine eine Atomwaffe einsetzt, würde die Türkei wahrscheinlich ihre Position überdenken. Hanna Nottle/Chen Kane, *Russian-Turkish Relations and Implications for U.S. Strategy and Operations*, Monterey, CA: James Martin Center for Nonproliferation Studies (CNS), November 2022 (CNS Occasional Paper Nr. 56), <<https://nonproliferation.org/wp-content/uploads/2022/11/op56-web-version.pdf>> (eingesehen am 27.3.2023).

ebenfalls nicht unwichtig. Außerdem geht es nicht nur um das Getreideabkommen. Neben den Verhandlungen zwischen Russland und der Ukraine im März 2022 war die Türkei auch Gastgeber der Gespräche zwischen den Geheimdienstchefs Russlands und der USA im November 2022.<sup>161</sup>

Die Anerkennung der Sonderrolle der Türkei in der Schwarzmeerregion würde bedeuten, über den Rahmen der Nato und der EU hinauszudenken. Im Hinblick auf maritime Sicherheit könnte es hilfreich sein, das Potenzial der von Ankara geleiteten Initiativen wie BlackSeaFor und Black Sea Harmony zu würdigen und sie als Rahmen zu betrachten, in dem Fragen wie Seenotrettung, Bekämpfung der organisierten Kriminalität, Folgen der Umweltverschmutzung und Schutz der Fischerei behandelt werden können.<sup>162</sup>

Da der Krieg in der Ukraine auch überregionale Auswirkungen hat, sollte Deutschland erwägen, eine Dialogplattform mit der Türkei einzurichten, die nicht durch den EU-Beitrittsprozess der Türkei überlagert wird. Es gibt verschiedene Modelle, die in Betracht kommen könnten, zum Beispiel das Format der Hochrangigen Kooperationsräte (High Level Cooperation Councils), die die Türkei mit mehr als 20 Ländern unterhält, oder der von Ankara und Washington im April 2022 ins Leben gerufene Strategische Mechanismus.<sup>163</sup> Eine solche Plattform würde der Türkei und Deutschland die Chance eröffnen, bilaterale Fragen anzugehen und Kooperationsmöglichkeiten in Regionen von gemeinsamem Interesse auszuloten.

**161** »US, Russian Spy Chiefs Meet in Turkey over Ukraine War«, *Al-Monitor* (online), 14.11.2022, <<https://www.al-monitor.com/originals/2022/11/us-russian-spy-chiefs-meet-turkey-over-ukraine-war>> (eingesehen am 27.3.2023).

**162** Daria Isachenko/Göran Swistek, *Das Schwarze Meer als Mare Clausum. Die Sonderrolle der Türkei in der regionalen Sicherheitsarchitektur*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, Juni 2023 (SWP-Aktuell 36/2023).

**163** Kenan Aslanli/Birol Akgün, »Institutional Mechanisms of the Turkish Foreign Policy: The Case of Russia-Turkey High-Level Cooperation Council«, in: *Vestnik RUDN. International Relations*, 20 (2020) 4, S. 791 – 804; Alper Coşkun, »Making the New U.S.-Turkey Strategic Mechanism Meaningful«, Washington, D.C.: Carnegie Endowment for International Peace, 12.5.2022, <<https://carnegieendowment.org/2022/05/12/making-new-u.s.-turkey-strategic-mechanism-meaningful-pub-87117>> (eingesehen am 27.3.2023).

## Abkürzungen

3SI	Three Seas Initiative (Drei-Meere-Initiative)
AFU	Armed Forces of Ukraine (Streitkräfte der Ukraine)
B9	Bukarest Neun
BlackSeaFor	Black Sea Naval Force (Marinestreitkräfte des Schwarzen Meeres)
BSEC	Black Sea Economic Cooperation (Organisation der Schwarzmeer-Wirtschaftskooperation)
BSF	Black Sea Forum for Dialogue and Partnership (Schwarzmeerforum für Dialog und Partnerschaft)
BTE	Baku-Tiflis-Erzurum-Pipeline
CDC	Community of Democratic Choice (Gemeinschaft der Demokratischen Wahl)
ECFR	European Council on Foreign Relations (London)
eFP	enhanced Forward Presence (verstärkte Vornepräsenz)
EU	Europäische Union
FETÖ	»Fethullahçı Terör Örgütü« (»Fethullahistische Terrororganisation«)
FPRI	Foreign Policy Research Institute (Philadelphia, PA)
GMF	German Marshall Fund (Washington, D.C.)
GUAM	Organisation für Demokratie und Wirtschaftsentwicklung (Georgien, Ukraine, Aserbaidschan, Moldau)
ISIS	»Islamischer Staat im Irak und in Syrien«
JCC	Joint Coordination Centre (gemeinsames Koordinierungszentrum)
KSE-Vertrag	Vertrag über konventionelle Streitkräfte in Europa
LNG	liquefied natural gas (verflüssigtes Erdgas)
Nato	North Atlantic Treaty Organization (Nordatlantische Vertragsorganisation)
PKK	Partiya Karkerên Kurdistanê (Arbeiterpartei Kurdistans)
PYD	Partiya Yekîtiya Demokrat (Partei der Demokratischen Union)
SCO	Shanghai Cooperation Organization
SOZ	Shanghaier Organisation für Zusammenarbeit
TANAP	Transanatolische Pipeline
TAP	Transadriatische Pipeline
TIKA	Türkische Agentur für Zusammenarbeit und Entwicklung
TRACECA	Transport Corridor Europe-Caucasus-Asia (Verkehrskorridor Europa – Kaukasus – Asien)
UN	United Nations (Vereinte Nationen)
YPG	Yekîneyên Parastina Gel (Volksverteidigungseinheiten)

## Lektüreempfehlungen

*Galip Dalay/Daria Isachenko*

### **Turkey's Stakes in the Russia-NATO Rivalry. The Ukraine Crisis and Beyond**

Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, Februar 2022 (SWP Comment 9/2022)

*Daria Isachenko/Göran Swistek*

### **Das Schwarze Meer als Mare Clausum. Die Sonderrolle der Türkei in der regionalen Sicherheitsarchitektur**

Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, Juni 2023 (SWP-Aktuell 36/2023)

---

Das Centrum für angewandte Türkeistudien (CATS) wird  
gefördert durch die Stiftung Mercator und das Auswärtige Amt.

STIFTUNG  
MERCATOR



Auswärtiges Amt

