

Mediation als Staatsaufgabe in Türkiye

Türkiyes Geografie und Geschichte ermöglichen es Ankara sich als «*in-between state*» zu positionieren. Einerseits eröffnet diese Strategie Ankara die Möglichkeit, eine Vermittlerrolle in internationalen Konflikten einzunehmen, andererseits sorgt sie für Ambivalenz und Unvorhersehbarkeit.

Von Ümit Seven

Im April 2024 erklärte der ukrainische Präsident Wolodimir Selenski, dass Türkiye zu den Ländern zählt, die «eine Vermittlungsmission durchführen können, nicht jedoch die Vermittlung.» Wenngleich er Turkiyes Bemühungen und Bereitschaft, zu vermitteln anerkannte, stellte er Ankaras «andere Interessen und starke Beziehungen zu Russland» fest. Selenskis Aussagen unterstrichen sowohl die ehrgeizigen Vermittlungsbemühungen Turkiyes als auch die Grenzen der Rolle des Landes als Vermittler im Ukraine-Konflikt und darüber hinaus.

Während des letzten Jahrzehnts hat die Regierung von Präsident Recep Tayyip Erdogan eine Art unternehmerische Denkweise der Politik institutionalisiert, um zu ermöglichen, Mediationsmandate als Teil von weiter gefassten ausserpolitischen Ambitionen und Prioritäten einzusetzen. Mit diesem strategischen Ansatz wird versucht, die politische Positionierung Turkiyes als «*in-between state*» in der internationalen Politik dadurch zu nutzen, dass man die einzigartige Geografie und Geschichte des Landes hervorhebt. Indem sie auf diesem Narrativ aufbauen, präsentieren die Entscheidungsträger der türkischen Aussenpolitik das Land als «verlässlichen» Vermittler, der eine realistische Alternative zum Westen darstellt. Dieses Bild des Exzeptionalismus unterstreicht die Vermittlungsbemühungen Turkiyes in der internationalen



Delegierte aus Russland, der Ukraine, Türkiye und der UNO nehmen an der Eröffnungszeremonie des gemeinsamen Koordinierungszentrums in Istanbul teil. *Umit Bektas / Reuters*

Politik. Indem es den Diskurs des Exzeptionalismus mit humanitärer Rhetorik verbindet, formt Ankara eine Vermittlungsstrategie, die sich von der Ermöglichung hin zu direkteren Ansätzen entwickelt, die eine aktive Rolle mit sich bringen.

Zwar wurde schon viel über den Balanceakt Turkiyes zwischen dem Westen und Russland geschrieben, doch diese Analyse betrachtet speziell die Vermittlerrolle Turkiyes vor dem Hintergrund seiner Aussenpolitik. Sie untersucht, wie Türkiye – als NATO-Mitglied – die Rolle des Vermittlers in internationalen Konflikten einge-

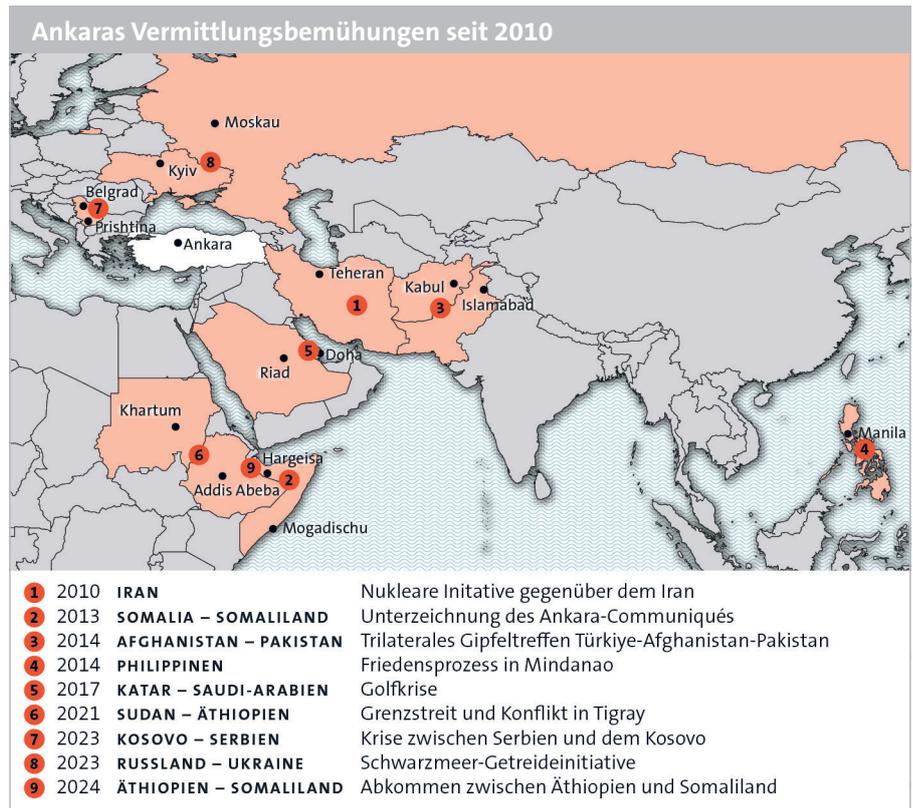
nommen hat und wodurch sich Ankaras Vermittlungsanstrengungen abheben. Die Analyse beginnt mit einem kurzen Überblick über die Entwicklung der türkischen Aussenpolitik in den frühen 2000er-Jahren. Anschliessend setzt sie die Vermittlungsbemühungen Turkiyes in den Kontext seiner umfassenderen ausserpolitischen Ziele. Danach beschäftigt sie sich mit dem Engagement Turkiyes in Somalia sowie mit den diplomatischen Anstrengungen des Landes infolge der russischen Vollinvasion in der Ukraine, um den Verlauf, die Bedingungen und die Merkmale der türkischen Vermittlungsbemühungen zu verstehen.

Eine überehrgeizige Agenda

Nachdem die Partei für Gerechtigkeit und Entwicklung (AKP) 2002 an die Macht kam, führte Ankara eine aussenpolitische Vision ein: Man ging von dem risikoscheuen Weg des «business as usual»-Ansatz zu einer ehrgeizigeren und multidimensionalen Agenda über. Insbesondere durch die Ernennung zum Aussenminister von Ahmet Davutoglu im Jahr 2009, der sich vom Politikwissenschaftler zum Aussenpolitiker wandelte, erfuhr die türkische Aussenpolitik eine deutliche Wandlung. Sie wurde spürbar selbstbewusster und war fortan geprägt vom Streben nach strategischer Autonomie. Dies geschah während einer Phase, in der die Innenpolitik modernisiert und gleichzeitig die zivile Kontrolle über das Militär ausgeweitet wurde. Als die Regierung die Beziehungen zwischen Zivilgesellschaft und Militär neu gestaltete, wurden die türkischen Streitkräfte zu einem reinen Vollstrecker der Aussenpolitik mit schwindendem Einfluss auf die Politik.

Zu Beginn des Arabischen Frühlings positionierte sich Türkei als ehrgeiziger regionaler Akteur mit dem Ziel, die Politik des Nahen Ostens zu gestalten. Dafür nutzte das Land seine starke wirtschaftliche und politische Stellung sowohl im Inland als auch auf internationaler Ebene. Erdogan präsentierte sich als starker, vertrauenswürdiger und strenggläubiger Führer, der sich verpflichtet, die islamische Kultur zu bewahren, und gleichzeitig Ankaras humanitäre Politik der von kolonialer Vergangenheit geprägten Agenda des Westens gegenüberstellt. Als er 2013 jedoch versuchte, die Unruhen des Arabischen Frühlings zu steuern, um sie für die eigenen Interessen zu nutzen, kam seine selbstbewusste Aussenpolitik ins Wanken. Dieser Wandel führte zu einer stärkeren Isolation des Landes und schränkte die Wirksamkeit seiner Vermittlungsbemühungen ein.

Nach der Aussetzung der Verhandlungen über einen türkischen EU-Beitritt im Jahr 2018 eskalierten die Spannungen zwischen Türkei und der EU bei mehreren Themen. Dazu zählten Bedenken hinsichtlich Rechtsstaatlichkeit, den Menschenrechten und Bohraktivitäten im östlichen Mittelmeer. 2019 verhängte die EU Strafmassnahmen gegen Türkei als Reaktion auf besagte Bohraktivitäten. Darüber hinaus wurde das Land aus dem von den USA angeführten F-35-Kampffjet-Programm ausgeschlossen und sah sich aufgrund des Kaufs von russischen S-400-Luftabwehrsystemen Sanktionen gemäss dem amerikanischen *Countering America's Adversaries*



Through Sanctions Act (CAATSA) ausgesetzt.

Als sich das Verhältnis zum Westen von der Zusammenarbeit zum Konflikt wandelte, korrigierte Erdogan den internationalen Kurs des Landes. Dabei brachte er seinen Groll gegenüber den westlichen Mächten immer wieder zum Ausdruck und unterstrich damit die neue strategische Ausrichtung Turkiyes. 2022 verkündete Erdogan die Absicht Turkiyes, der von China und Russland angeführten Shanghai Organisation für Zusammenarbeit (SCO) beizutreten. Seine Förderung antiwestlicher Rhetorik durchdrang die öffentliche Meinung und verstärkte das Narrativ des Dissenses. Inmitten dieser sich verändernden politischen Dynamik wurde Türkei in der internationalen Politik immer häufiger sowohl als Schwelkenstaat – aufgrund seiner Rolle als «in-between state» – als auch als Randstaat sowie als Swing State bezeichnet.

Eine Architektur der Vermittlung

Vor Beginn der Proteste im Rahmen des Arabischen Frühlings, die 2011 auch den Nahen Osten erreichten, kalibrierte Ankara seine Aussenpolitik bereits in diese Richtung. Dabei verfolgte das Land eine

selbstbewusstere Politik gegenüber den Ländern des Nahen Ostens und seine Vermittlerrolle nahm deutlich an Fahrt auf. Türkei vermittelte in dem Konflikt zwischen Israel und der Hamas im Jahr 2008 und ermöglichte 2009 Gespräche zwischen dem Irak und Syrien. Indem es seine geografische Nähe zu dem Konflikt sowie seine empfundene Neutralität nutzte, spielte Ankara auch eine zentrale Rolle bei der Vermittlung der Atomverhandlungen zwischen dem Westen und Iran im Jahr 2010. Ankaras erfolgreiche Intervention folgte auf das Scheitern der Wiener Nuklearvereinbarung – zu einem Zeitpunkt, zu dem Iran einen neutralen Verbündeten in den Verhandlungen suchte. Die türkische Regierung lehnte Sanktionen gegen Iran standhaft ab und erachtete sie als kontraproduktiv und nachteilig für diplomatische Anstrengungen.

In dem Zeitraum nach 2010 unternahm Ankara Schritte, um seine Vermittlungsbemühungen zu institutionalisieren und gleichzeitig der Vermittlungsdiplomatie Priorität einzuräumen. Im September 2010 initiierte Türkei zusammen mit Finnland die Initiative Mediation for Peace, deren Ziel es war, die Rolle von Vermittlungen bei der Lösung von Konflikten zu stärken.

Gleichzeitig gründete das Land die Initiative Group of Friends of Mediation, die 52 Staaten, die Vereinten Nationen sowie mehrere regionale und internationale Organisationen umfasst. Auf diese Initiative folgte die erste Istanbul Vermittlungskonferenz im Februar 2012, die den Beginn einer Reihe solcher Konferenzen in den darauffolgenden Jahren markierte.

2013 startete Ankara eine strategische Diversifizierung seiner diplomatischen Bemühungen durch mehrgleisige Diplomatie. Das Konzept der humanitären Diplomatie nahm deutlich an Fahrt auf mit der Unterstützung durch öffentliche Institutionen und NGOs einschliesslich des Türkischen Roten Halbmondes, Turkish Airlines, des Türkischen Präsidiums für Internationale Kooperation und Koordination (TIKA) sowie des Yunus-Emre-Instituts.

Um die Visibilität zu erhöhen und seine Vermittlungsanstrengungen zu diversifizieren, führte Ankara 2018 ein Mediation-for-Peace-Certificate-Programm für junge Diplomaten der Mitgliedsstaaten der Organisation für Islamische Zusammenarbeit (OIC) ein. Im April 2024 gründete das türkische Aussenministerium unter der Führung des neuen Ministers Hakan Fidan eine spezielle Generaldirektion für Internationale Vermittlung. Geleitet von einem Botschafter ermittelt diese Behörde wichtige Themen und Regionen, die Priorität für die internationale Vermittlung haben. Sie arbeitet dabei eng mit unterschiedlichen öffentlichen Einrichtungen einschliesslich der Nachrichtendienste zusammen. Durch diese institutionellen Initiativen versuchte Ankara seine Vermittlungsbemühungen weltweit zu nutzen. Dies steht in Einklang mit der immer selbstbewussteren Rolle in internationalen Angelegenheiten, die auf der «unternehmerischen und humanitären Diplomatie» des Landes basiert.

Eine Labor für Aussenpolitik

Türkiyes Engagement in Somalia spiegelt Erdogans strategische Vision für die Aussenpolitik wider und ist ein Beispiel dafür, wie Ankara versucht hat, sich auf dem Gebiet der Mediation zu profilieren. Das türkische Engagement begann zu einem kritischen Zeitpunkt, als Somalia von einer verheerenden Hunger- und Lebensmittelkrise betroffen war, die zwischen 2010 und 2012 Hunderttausende Todesopfer forderte. Ankara wandte eine vielschichtige Strategie an, um die immer grösser werdende humanitäre Krise in Somalia zu bekämpfen, und positionierte sich als Alternative

zu den vom Westen vorgeschlagenen Bemühungen. Erdogans Aussenpolitik, die auf humanitärer Verantwortung basierte, fand daher ihren Niederschlag in Somalia.

Ab 2011 weitete Türkiye – neben einer wachsenden Zusammenarbeit im Bereich Handel und Investitionen – auch seine Not- und humanitäre Hilfe für Somalia deutlich aus. Die Einführung von Direktverbindungen von Turkish Airlines nach Mogadischu im Jahr 2012 stärkte die Verbindung zwischen den beiden Ländern noch weiter. Durch Organisationen wie TIKA, den Türkischen Roten Halbmond und andere türkische zivilgesellschaftliche Organisationen einschliesslich des Yunus-Emre-Instituts und der Türkischen Religiösen Stiftung hat Türkiye zahlreiche unterschiedliche Projekte in dem Land umgesetzt. Dazu zählen der Bau von Krankenhäusern und Schulen sowie die Bereitstellung von Stipendien für Somalier, die an türkischen Universitäten studieren möchten.

2013 ermöglichte Ankara Gespräche zwischen Somalia und Somaliland, die zu dem Communiqué von Ankara führten. Im Rahmen fortlaufender Vermittlungsanstrengungen beschloss Türkiye, ein neues Konsulat in Hargeisa, der *de facto*-Hauptstadt von Somaliland, das von der internationalen Gemeinschaft nicht anerkannt wird, einzurichten. Dadurch sollte der Prozess des Dialogs gefördert und ein spürbarer Anreiz für Somaliland geschaffen werden. Später öffnete die Maarif-Stiftung ihre Tore in Somalia. Sie bietet dort Sprachkurse sowie Unterstützung im Bildungsbereich an. 2017 errichteten die türkischen Streitkräfte den grössten Waffenplatz in Somalia, um somalische Truppen auszubilden. Somalia wurde dadurch zu einem strategischen Projektionsraum für Türkiye, um seine Staatsidentität, seine Prioritäten und seine Prinzipien zu definieren und voranzutreiben.

Im Februar 2024 unterzeichnete Somalia ein Marineabkommen mit Türkiye, das es Ankara ermöglichte, eine Marinepräsenz in der strategisch bedeutenden Region einzurichten. Dieser Schritt war eine Reaktion auf die vorausgegangene Vereinbarung zwischen Äthiopien und Somaliland, die Äthiopien Zugang zur Küste Somalilands einräumte. Im Juli 2024 vermittelte Türkiye Gespräche, die die angespannten Beziehungen zwischen Somalia und Äthiopien verbessern sollten, die sich durch das Hafenabkommen Somalilands mit Äthiopien weiter verschlechtert hatten.

In den somalisch-äthiopischen Gesprächen wurde Ankaras Vermittlerrolle durch seine umfassende Zusammenarbeit und die politischen sowie wirtschaftlichen Beziehungen zu beiden Rivalen deutlich aufgewertet. Dennoch ging das türkische Vorgehen über das reine Nutzen dieser Vorteile hinaus. Das Land nahm eine Vermittlerhaltung ein, die sie durch einen Diskurs humanitärer Belange artikulierte, und positionierte sich als Alternative zum Westen. Anfänglich konzentrierten sich Ankaras Bemühungen auf das Schaffen einer Umgebung, die den Dialog fördert und Verhandlungen ermöglicht. Wenngleich die Minister keine direkten Gespräche miteinander führten, traf sich Aussenminister Fidan einzeln mit den Aussenministern beider Länder. Diese Anstrengungen gipfelten in der Unterzeichnung einer gemeinsamen Erklärung, die zum Ziel hatte, die bilateralen Beziehungen zu verbessern.

Ankara zwischen Moskau und Kyiv

Türkiyes Beteiligung am Schwarzmeer-Getreideabkommen dient als konkretes Beispiel für die Art und Weise, wie Ankara versucht, seine Geografie und Geschichte zu nutzen, um sich als Vermittler zu behaupten und seine Vermittlungsbemühungen untermauern. Nach der Reinvation Russlands in der Ukraine im Februar 2022 nahm Türkiye eine wohlkalkulierte und vorsichtige Haltung gegenüber beiden Ländern ein. Das Land erklärte die russische Aggression für inakzeptabel und verurteilte sie als eklatante Verletzung des Völkerrechts sowie als Angriff auf den Frieden. Ausserdem machte Ankara Gebrauch von seinem Recht gemäss Artikel 19 des Meerengen-Abkommens von Montreux von 1936 und schloss den Bosphorus sowie die Dardanellen für russische Kriegsschiffe. Dennoch lehnte es Türkiye ab, sich den Sanktionen seiner westlichen Verbündeten anzuschliessen, und nahm Russland gegenüber eine gemässigte Haltung ein.

Während das Land sein Bekenntnis zur territorialen Integrität und Souveränität der Ukraine bekräftigte, weitete es seine umfangreiche materielle Unterstützung für Kyiv aus. Anfangs leistete Türkiye humanitäre Hilfe durch seine Katastrophenschutzbehörde (AFAD) und den Roten Halbmond. Darüber hinaus hat sich die Ukraine zu einem wichtigen Markt für die bewaffneten türkischen Drohnen vom Typ Bayraktar TB2 entwickelt.

Nach einem Treffen auf Ministerebene zwischen der Ukraine und Russland am Rande des Diplomatie-Forums in Ankara

am 10. März 2022 kamen russische und ukrainische Unterhändler am 29. März 2022 in Istanbul zusammen. Das Ergebnis war das Istanbul Communiqué, in dem die Position der Ukraine sowie ein Rahmen für ein mögliches Abkommen dargelegt wurden. In dem Prozess unterschied der staatliche Diskurs bewusst zwischen Ermöglichung und Vermittlung und hob die Rolle Türkiyes bei der Ermöglichung der Gespräche hervor und betonte seine Haltung zu humanitären Themen. Präsident Erdogan kritisierte offen das Vorgehen des Westens in dem Konflikt und erklärte, dass er nicht damit einverstanden sei, wie der Westen mit Russland umgehe.

Trotz des Rückzugs der Parteien aus den Gesprächen über einen Waffenstillstand im Mai unternahm Erdogan und UN-Generalsekretär António Guterres Schritte, um humanitäre Fragen anzugehen. Später entwarf die UN-Delegation unter Beteiligung der Internationalen Seeschiffahrtsorganisation (IMO) ein Konzept, das zur Schaffung der Schwarzmeer-Getreideinitiative führte. Im Rahmen dieser Initiative entwickelte sich Türkei zu einem wichtigen Vermittler und nutzte seine Kontrolle über die Schifffahrtswege ins Schwarze Meer sowie seine strategische Lage zwischen Russland und dem Westen. Während dieser Verhandlungen spielten der türkische Nachrichtendienst (MIT) und das Außenministerium eine zentrale Rolle, während die türkischen Streitkräfte mit der Umsetzung des Abkommens beauftragt wurde. Am 22. Juli 2022 handelten Türkei und die UN ein Abkommen aus, das zum Ziel hatte, die Blockade der ukrainischen Schwarzmeerhäfen zu beenden und den Transport dringend benötigten ukrainischen Getreides per Schiff zu ermöglichen. Das Abkommen ebnete auch den Weg, damit russisches Getreide und Düngemittel auf die globalen Märkte gelangen konnten.

Am 22. September 2022 führten Russland und die Ukraine einen unerwarteten Austausch von Kriegsgefangenen durch, der von Türkei und Saudi-Arabien vermittelt wurde. Im Rahmen der Vereinbarung sollten fünf hochrangige ukrainische Kommandanten, darunter der Kommandant der Asow-Brigade, bis zum Ende des Krieges

in Türkiye bleiben. Später nutzte Ankara die Anwesenheit von Kriegsgefangenen in Türkiye als Faustpfand in den Verhandlungen mit Russland.

Im Anschluss an eine widerwillige Verlängerung des Abkommens im Juni 2023 erklärten russische Offizielle, dass das Schwarzmeer-Getreideabkommen unter den aktuellen Umständen nicht verlängert werden könne. Am 8. Juli 2023 übergab Türkei die Kommandanten, die die Verteidigung der Stadt Mariupol angeführt hatten, an die Ukraine. Russland beschuldigte Kyiv und Ankara, die Bedingungen des Kriegsgefangenaustauschs verletzt zu haben.

Erdogan vermied es, sich zu der Freilassung der ukrainischen Soldaten zu äussern. Durch ihre Übergabe an die Ukraine sendete Türkei jedoch eine deutliche Botschaft an Russland aus, dass die Verlängerung des Getreideabkommens entscheidend für die Sicherstellung der türkischen Kooperation und die Fortsetzung der strategischen Partnerschaft sei. Am 17. Juli 2023 schloss Russland – nur wenige Stunden vor Ablauf der Vereinbarung – einen humanitären Korridor, der für die Lieferung ukrainischen Getreides an die Weltmärkte bestimmt war.

Danach traf sich Erdogan am 19. Juli 2023 in Teheran persönlich mit dem russischen Machthaber Vladimir Putin. Darauf folgten weitere Treffen in Sotschi, Samarkand und Astana. Bei diesen Treffen versuchte Erdogan seinen russischen Amtskollegen davon zu überzeugen, den Transport von Getreideprodukten per Schiff durch den humanitären Korridor neu zu verhandeln.

Die Grenzen des Exzeptionalismus

In den vergangenen zwei Jahrzehnten hat die türkische Aussenpolitik einen umfassenden institutionellen Wandel sowie einen Paradigmenwechsel durchlaufen. Neben diesen Veränderungen hat sich auch die Vermittlungsstrategie der türkischen Regierung entwickelt: Sie wurde sowohl professionalisiert als auch institutionalisiert und ist nun vollständig in die Aussenpolitik des Landes integriert. Erdogan spielt dabei eine zentrale Rolle als Hauptvermittler. Seine Vermittlungsbemühun-

gen zeichnen sich durch ihren multidimensionalen Rahmen sowie durch die strategische Nutzung direkter Ansätze aus.

Wie sich am Beispiel Somalias und des russischen Angriffskriegs in der Ukraine gezeigt hat, versucht Ankara, sich bei seinen Vermittlungsanstrengungen vom Westen abzuheben, und nutzt dazu all seine verfügbaren Ressourcen und Werkzeuge, einschliesslich des MIT. Zunächst konzentriert man sich darauf, den Dialog zwischen den Konfliktparteien zu ermöglichen, ohne Einfluss auf das Ergebnis zu nehmen. Wenn die Verhandlungen voranschreiten, nimmt Ankara eine proaktivere Rolle ein, gibt die Agenda vor und arbeitet aktiv daran, das Momentum zu behalten.

Der Diskurs des geografischen und historischen Exzeptionalismus spielt eine entscheidende Rolle bei der Gestaltung der Vermittlungsstrategie Ankaras. Er ermöglicht der türkischen Regierung, eine dynamische staatliche Identität zu schaffen, die ihre politische Ausrichtung in ihrer Aussenpolitik geschickt lenkt. Durch die Definition dieser Identität, die sich von der des Westens abhebt, positioniert sich Türkei als zuverlässiger Vermittler in internationalen Konflikten. Während diese flexible politische Haltung einerseits einen diplomatischen Nutzen für Ankara mit sich bringt, sorgt sie andererseits auch für Ambivalenz und Unvorhersehbarkeit, mit der man riskiert, dass das Land innerhalb der internationalen Ordnung weiter isoliert wird. Die türkische Regierung ist sich sowohl der Vorteile als auch der Herausforderungen ihrer wechselnden politischen Ausrichtung bewusst. Deshalb definiert sie ihre Rolle als Mittelmacht strategisch durch das Hervorheben humanitärer Motivationen bei ihren Vermittlungsbemühungen.

Für mehr zu Mediation und Friedensförderung, siehe [CSS Themenseite](#).

Ümit Seven war von Februar bis August 2024 Gastwissenschaftler am Center for Security Studies (CSS) an der ETH Zürich.

Die **CSS Analysen zur Sicherheitspolitik** werden herausgegeben vom Center for Security Studies (CSS) der ETH Zürich. Das CSS ist ein Kompetenzzentrum für schweizerische und internationale Sicherheitspolitik. Jeden Monat erscheinen zwei Analysen auf Deutsch, Französisch und Englisch.

Herausgeberin: Névine Schepers
Lektorat: Lucas Renaud
Layout und Grafiken: Miriam Dahinden-Ganzoni, Rosa Guggenheim

Feedback und Kommentare: css.info@sipo.gess.ethz.ch
Weitere Ausgaben und Abonnement: www.css.ethz.ch/cssanalysen

Zuletzt erschienene CSS-Analysen:

Chip-Lieferkette: Aufspaltung und Lokalisierung Nr. 345
Herausforderung Nachrüstung: Beispiel Schiesspulver Nr. 344
Cybersicherheit im Weltraum verstehen Nr. 343
Beziehungen Pjöngjangs zu Moskau und Peking Nr. 342
Ein Vergleich aktueller kritischer Infrastrukturanalysen Nr. 341
Europäische Kooperation mit dem Indopazifik Nr. 340

© 2024 Center for Security Studies (CSS), ETH Zürich
ISSN: 2296-0236; DOI: 10.3929/ethz-b-000691903