

Die Türkei – Gatekeeper und Mediator im Ukraine Krieg

**Dieser Buchbeitrag ist erschienen in: Die Ukraine im Krieg – ist Frieden möglich?
Heinz Gärnter (Hg.)**

Cengiz Günay

Direktor Österreichisches Institut für internationale Politik- oiip

Carina Radler

Wissenschaftliche Mitarbeiterin Österreichisches Institut für internationale Politik- oiip

1) Einleitung

Russlands militärische Invasion der Ukraine am 24. Februar 2022 brachte den Krieg zurück nach Europa, mit langfristigen Auswirkungen auf die Außen- und Sicherheitspolitik auf dem Kontinent. Darüber hinaus erschütterte der Einmarsch russischer Truppen das Vertrauen in internationale Abkommen - Russland leugnete nicht nur bis zum Einmarsch jegliche militärische Ambition, sondern setzte sich auch über die Budapester und Minsker Abkommen hinweg.

In einer Zeit, in der konventioneller Krieg, Geopolitik und Machtpoker die Politik diktieren, stellt sich die Frage nach der Bedeutung und Gültigkeit von internationalen Abkommen sowie deren Umsetzbarkeit.

Der Angriff Russlands auf die Ukraine und insbesondere die Konzentration russischer Angriffe auf die Küstenregionen der Südukraine rückte in diesem Zusammenhang auch die Frage der Zufahrt von Kriegsschiffen zum Schwarzen Meer in den Mittelpunkt. Der Großteil von Russlands Schwarzmeerflotte ist in Sewastopol, auf der von Russland im Jahr 2014 annektierten Krimhalbinsel, stationiert (Çelikpala & Erşen, 2018, S. 72).

Das Schwarze Meer ist ein Binnenmeer. Seit dem Ende des Kalten Krieges und dem Zerfall der Sowjetunion teilen sich Bulgarien, Georgien, Rumänien, Russland, die Türkei und die Ukraine jeweils eine gemeinsame Küste am Schwarzen Meer. Der Zugang zum Mittelmeer und den Weltmeeren erfolgt über den Bosphorus und die Dardanellen. Die Meerengen sind von essentieller Bedeutung für den russischen Handel, insbesondere den Transport russischer Waren und Rohstoffe wie Gas und Öl. Erdöl und Erdgas werden über Pipelines von der Region des Kaspischen Meeres an Häfen am Schwarzen Meer transportiert, in Flüssiggas umgewandelt und mit Schiffen über die Meerengen an den Weltmarkt geliefert.¹ Die türkischen Meerengen sind aufgrund ihrer komplizierten Navigationsbedingungen, ihrer hydrologischen, ozeanografischen, morphologischen, biologischen und physikalischen Merkmale sowie ihrer Bedeutung für den internationalen Handel und ihrer strategischen Rolle einzigartig (Istikbal, 2001, S. 77).

¹ Auch im Schwarzen Meer selbst werden große Mengen an Öl und Gas vermutet und die Anrainerstaaten haben in den letzten Jahren in Projekte zur Gewinnung dieser Ressourcen investiert.

Die beiden Meerengen sowie das dazwischen liegende Marmarameer werden von der Türkei kontrolliert. Die maritime Nutzung bzw. Durchfahrt der Meerengen wird durch das Montreux-Abkommen geregelt. Das Montreux Abkommen ist ein internationaler Vertrag, der 1936 zwischen Bulgarien, Frankreich, Großbritannien, Griechenland, Japan, Rumänien, der Sowjetunion, Jugoslawien und der Türkei abgeschlossen. Der Vertrag erlangte mit der russischen Invasion der Ukraine eine neue Prominenz. Am 27. Februar 2022, nur wenige Tage nach Kriegsbeginn, erklärte die Türkei, dass sie das Montreux-Abkommen und all seine Bestimmungen transparent umsetzen werde. Im selben Atemzug bot sich die türkische Regierung auch an, als Vermittlerin zwischen Russland und der Ukraine aktiv zu werden (Yüzbaşıoğlu 27.02.2022).

Im Folgenden befasst sich dieser Artikel mit der Rolle der Türkei im Ukraine-Krieg. Der Fokus liegt hier auf dem Montreux-Abkommen und dessen Anwendung, sowie den türkischen Anstrengungen, als Vermittlerin aktiv zu werden.

2) Die Meerengen und ihre strategische Bedeutung

Historisch stellte Russland seit dem 17. Jahrhundert die größte militärische Bedrohung für das türkische Staatswesen dar. Die Expansion des russischen Zarenreiches in Richtung Süden ging vor allem auf Kosten des Osmanischen Reiches. 1774 verlor das Osmanische Reich die Krimhalbinsel sowie die Vorherrschaft über das Schwarze Meer an Russland. Ziel der russischen Politik war es Zugang zum Mittelmeer zu erlangen. Deshalb zielte die russische Politik darauf ab, mittel- bis langfristig die Kontrolle über die für den Handel essentiellen Meerengen des Bosphorus und der Dardanellen zu bekommen. Die Frage der Souveränität über die Meerengen spielte deshalb auch im Spiel der europäischen Großmächte um Vorherrschaft im 19. Jahrhundert eine wichtige Rolle. Nach dem Ersten Weltkrieg und der Niederlage des Osmanischen Reiches stand die osmanische Hauptstadt Istanbul unter der Besatzung der siegreichen Ententemächte. Der internationale Status der Meerengen wurde zunächst durch den Vertrag von Sèvres (1920) geregelt - dieser wurde allerdings nie ratifiziert - später wurde dieser durch den Vertrag von Lausanne (1923)² ersetzt (Ünlü, 2002, S. 21).

Beide Verträge sahen eine internationale Aufsicht über die Meerengen durch eine vom Völkerbund eingesetzte Kommission vor. Diese sogenannte Meerengen-Kommission bestand aus den Anrainerstaaten des Schwarzen Meeres, namentlich Bulgarien, Rumänien, der Sowjetunion und der Türkei sowie Frankreich, Griechenland, Großbritannien, Italien, Japan und Jugoslawien. Die beiden Verträge erklärten die strategisch bedeutsamen Meeresengen zur entmilitarisierten Zone. Trotz Einschränkungen der türkischen Souveränität über die Meerengen akzeptierte die türkische Delegation in den Verhandlungen in Lausanne zwar den Grundsatz der Entmilitarisierung, versuchte aber, die Folgen dieses Zugeständnisses abzumildern, indem sie von den übrigen Vertragsparteien individuelle und kollektive Garantien für die Sicherheit der entmilitarisierten Regionen abzurufen probierte. Die einzige Garantie,

² Obwohl der Vertrag von Sèvres in der Praxis keine Bedeutung hatte, weil er nie ratifiziert wurde, führte er zu den Verhandlungen über den Vertrag von Lausanne, der 13 Jahre lang in Kraft war und eine wichtige Rolle bei der Entwicklung des heutigen Rechts spielte (Ünlü, 2002, S. 21).

die die Türkei im Falle einer Sicherheitsgefährdung erhielt, war allerdings die Zusage für Beihilfe seitens des Völkerbunds. Da der Völkerbund für seine Beschlüsse Einstimmigkeit verlangte, war Ankara um die Landessicherheit sehr besorgt, zumal der Türkei das Recht entzogen worden war, einen Teil des Staatsgebiets militärisch abzusichern (Rozakis & Stagos, 1987, S. 39).

Vor dem Hintergrund der wachsenden internationalen Spannungen in den 1930er Jahren drängte die Türkei darauf, die volle Souveränität über die Meerengen wiederzuerlangen. Letztendlich kam es in Folge dieses Drängens 1936 zur Unterzeichnung des Montreux-Abkommens.

3) *Das Montreux-Abkommen*

Der Vertrag von Montreux wurde am 20. Juli 1936 in der Schweizer Stadt Montreux zwischen Bulgarien, Frankreich, Großbritannien, Griechenland, Japan, Rumänien, der Sowjetunion, Jugoslawien und der Türkei unterzeichnet. Dieses löste den Vertrag von Lausanne ab und stellte die vollständige türkische Souveränität über die Meerengen des Bosphorus, der Dardanellen, sowie des Marmarameers wieder her. Das Abkommen übertrug die volle Verantwortung über die Regulierung der Durchfahrt durch die Meerengen der Türkei. Obwohl die Sowjetunion die Konvention mitunterzeichnete, haben sich die sowjetischen Führer nicht damit zufriedengegeben, in der Frage des Zugangs zum Mittelmeer von der Türkei abhängig zu sein (Süleyman & Morewood, 2005, S. 79).

Das Montreux-Abkommen besteht aus 29 Artikeln, vier Anhängen sowie einem Protokoll. Artikel 2-6 regeln den zivilen Schiffsverkehr. Artikel 2 des Vertrages legt fest, dass in Friedenszeiten Handelsschiffe, unabhängig von ihrer Zugehörigkeit und den Waren, die sie transportieren, und ohne jegliche Prozedur bzw. Formalitäten die Meerengen passieren können. Sofern es sich um einen Transit handelt, können die türkischen Behörden keinerlei Zölle oder andere Gebühren für die Durchfahrt einheben (NTV, 2022). In der Regel können Schiffe ohne Lotsen die Meerengen befahren³. Im Kriegsfall kann die Türkei aber vorschreiben, dass die Handelsschiffe nur untertags in die Meerengen einfahren dürfen und Lotsendienste verpflichtend sind (Artikel 6). Artikel 5 des Abkommens bezieht sich ebenso auf den Kriegsfall und sieht vor, dass die Türkei in Kriegszeiten, sofern ihre eigene Sicherheit bedroht ist und Handelsschiffe Waren für einen Feind der Türkei transportieren, sie für solche Schiffe die Durchfahrt durch die Meerengen untersagen kann.

Artikel 7-22 regeln die Durchfahrt für Kriegsschiffe. Insbesondere Artikel 19 erlangte jüngst an Bedeutung. Diese Bestimmung hält fest, dass die Türkei die Durchfahrt von Kriegsschiffen kriegsführender Mächte verbieten kann. Dies gilt allerdings mit Ausnahme für Kriegsschiffe

³ Angesichts des wachsenden Verkehrs und der Größe von Öl- und Gastankern stellt dies in den schwierig zu befahrenden Engen des Bosphorus zunehmend ein Sicherheitsrisiko für die Millionenstadt Istanbul dar.

Die Türkei – Gatekeeper und Mediator

von Anrainerstaaten, die in Häfen des Schwarzen Meeres registriert sind und dorthin zurückkehren (Artikel 19). Ist die Türkei kriegsführende Partei, liegt die Erlaubnis zur Durchfahrt ausländischer Kriegsschiffe ganz im Ermessen der türkischen Regierung (Artikel 20). Zudem kann die Türkei auch, wenn sie sich von einer unmittelbaren Kriegsgefahr bedroht sieht, die Bestimmungen von Artikel 20 anwenden (Artikel 21). Wichtig im Kriegsfall ist auch die Obergrenze der Gesamttonnage, die das Abkommen vorschreibt: die Schiffstonnagen für ausländische Kriegsschiffe sind strikt beschränkt (auf 15.000 Tonnen bzw. in Ausnahmefällen ausdehnbar auf 45.000). Flugzeugträger wiegen meist mehr als 100.000 Tonnen und dürfen somit gar nicht ins Schwarze Meer einfahren (Hascher, 2019). Diese Ausnahme gilt allerdings nicht für die Schwarzmeeranrainerstaaten.

Mit dem Beginn des Zweiten Weltkriegs drängte die Sowjetunion darauf, an den Meerengen Militärbasen zu errichten und gemeinsam mit der Türkei die Durchfahrt zu kontrollieren. Allerdings konnte sie diese Forderung aufgrund des Kriegsverlaufs nicht umsetzen. Die Türkei verhielt sich während des Zweiten Weltkrieges neutral, sie trat erst in den letzten Kriegstagen auf Seiten der Alliierten in den Krieg ein. Im Einklang mit dem Montreux-Abkommen wurden nur wenige Kriegsschiffe durch die Meerenge gelassen. Dies bedeutete, dass der größte Teil der Kampfkraft der gegnerischen Flotten im Schwarzen Meer gebaut oder im Falle der Achsenmächte über die Donau dorthin transportiert werden musste (Hascher, 2019).

Die Forderung nach sowjetischer Kontrolle über die Meerengen wurde von Stalin auch nach dem Sieg über Hitlerdeutschland und dem Ende des Zweiten Weltkriegs erhoben. Stalin forderte die Errichtung sowjetischer Militärbasen an den Meerengen und stellte zudem Gebietsforderungen in der Osttürkei. Beides bedrohte die türkische Souveränität und spielte für das Ansuchen der Türkei auf NATO-Mitgliedschaft eine wesentliche Rolle (Günay, 2019). Das Land trat schließlich 1952 dem Verteidigungsbündnis bei, wodurch das Verhältnis zur Sowjetunion in Folge unterkühlt blieb.

Der NATO-Beitritt der Türkei stärkte die Südostflanke des Bündnisses und somit die Kontrolle über die Seewege zum Schwarzen Meer (Leffler, 1985, S. 823). Der Beitritt eines Mitglieds, das den Zugang der Sowjetunion zum Mittelmeer kontrollierte, stellte einen klaren strategischen Vorteil für die NATO dar. Zwar ist die freie Passage durch die Meerengen im Abkommen von Montreux garantiert, doch räumte dieser Vertrag der Türkei auch die Möglichkeit ein, den Zugang zu beschränken, wenn sie sich von einem Krieg bedroht fühlte. Im Kontext des Kalten Krieges hätte sich die Türkei leicht auf diesen Artikel berufen können. Allerdings hätte eine Schließung der Meerengen die Spannungen zwischen Ost und West weiter gesteigert und unter Umständen sogar einen heißen Konflikt herbeiführen können. Deshalb passierten auch während der Ost-West-Konfrontation im Laufe des Kalten Krieges sowjetische Militärschiffe, wie durch das Montreux-Abkommen garantiert, ungehindert die Meerengen des Bosphorus und der Dardanellen (Hascher, 2019).

Während die Sowjetunion einerseits vom Montreux-Abkommen profitierte, stellte andererseits das Abkommen gleichzeitig auch ein Hindernis für die sowjetischen Bestrebungen nach einer starken maritimen Präsenz im Mittelmeer dar (Goldstein & Zhukov, 2004, S. 31).

Nach dem Zerfall der Sowjetunion übernahm die Russische Föderation einen Großteil der sowjetischen Marine. Hauptstützpunkt der russischen Schwarzmeerflotte ist Sewastopol auf der

Krim. Die Krim war 1954 von Nikita Chruschtschow an die Ukraine übergeben worden. Nach längeren Streitigkeiten einigten sich die Ukraine und Russland auf die Aufteilung des Nachlasses der sowjetischen Schwarzmeerflotte. 1997 wurden Teilungsverträge unterschrieben. In diesen verzichtete Russland auf Sewastopol und die Krim und sicherte sich für 20 Jahre gegen eine Pachtgebühr von 100 Millionen Dollar die militärische Nutzung des Flottenstützpunktes zu (Deutschlandfunk, 2001). 2010 beschloss das ukrainische Parlament den Pachtvertrag, der 2017 ausgelaufen wäre, ab diesem Zeitpunkt für weitere 25 Jahre zu verlängern. Allerdings kam es dazu nicht. 2014 annektierte Russland die Krim und damit auch Sewastopol.

Die russische Schwarzmeerflotte ist die kleinste russische Flotteneinheit. Dennoch stellt Russland die größte Flotte im Schwarzen Meer. Die ukrainische Flotte ist weitgehend veraltet und unterfinanziert. Auch die NATO-Staaten Bulgarien und Rumänien haben keine starken Schwarzmeerflotten (Marineforum 2022). Die Türkei investierte in den letzten Jahren verstärkt in den Aufbau und die Modernisierung der eigenen Flotte, der Fokus der Aktivitäten lag in den letzten Jahren allerdings vor allem auf der Ägäis und dem Mittelmeer.

Ein weiteres Beispiel für die Relevanz der Meere in Konflikten ist die Krim-Annexion aus dem Jahr 2014, die auch die maritime Landkarte der Region drastisch veränderte: die Annexion wird zwar von der internationalen Gemeinschaft nicht anerkannt, allerdings führte sie de facto zu einer Verdoppelung der maritimen Ansprüche Russlands im Schwarzen Meer durch die Erweiterung seiner Ausschließlichen Wirtschaftszone (AWZ) auf Kosten der Ukraine, und auch der damit verbundenen Fischerei- und Rohstoffausbeutungsrechte (Åtland, 2021).

Der Ukraine-Krieg ist eine Fortsetzung der Annexion der Krim. Der Krieg, insbesondere die russischen Eroberungen im Süden und Osten der Ukraine, führen zu einer weiteren Verschiebung des Machtgleichgewichts in der Region und im Schwarzen Meer.

4) *Türkisch – russische Beziehungen – ein Überblick*

Mit dem Ende des Kalten Krieges und dem Zerfall der Sowjetunion öffneten sich für die Türkei mit einem Mal auch neue Möglichkeiten auf Beziehungen mit bis dahin durch den Eisernen Vorhang abgetrennten Regionen in der direkten und erweiterten Nachbarschaft. Dennoch verhielt sich die Türkei wie eine Status-Quo-Macht. Sie versuchte gute Beziehungen zu Russland sowie zur Ukraine aufzubauen. In beiden Ländern wurden vor allem türkische Wirtschaftstreibende und Bauunternehmen aktiv (Mankoff, 2022).

Seit dem Regierungsantritt der AKP im Jahr 2002 gewannen die Beziehungen zwischen Moskau und Ankara eine stärkere Bedeutung. Im Dezember 2004 besuchte Präsident Putin als erster russischer Staatschef die Türkei. Bei diesem Besuch unterzeichneten die beiden Staaten eine Erklärung zur Vertiefung der Freundschaft und einer multidimensionalen Partnerschaft. In den letzten Jahren entwickelte sich Russland zu einem der wichtigsten Handelspartner der Türkei. Obwohl die Türkei ihre Exporte an Textilien, Fahrzeugen, chemischen Produkten, Lebensmitteln und Maschinen steigern konnte, herrscht aufgrund der russischen Energielieferungen – Russland löste nach dem Golfkrieg und dem damit einhergehenden

Die Türkei – Gatekeeper und Mediator

Wirtschaftsembargo gegen Saddam Hussein den Irak als größten Energielieferanten der Türkei ab – ein Ungleichgewicht in der Handelsbilanz. Auf türkischer Seite sind es zudem vor allem Vertreter der Bauwirtschaft, des Einzelhandels sowie des Elektrosektors, die massiv in den russischen Markt investiert haben.

Die Türkei importierte auch mehrmals militärisches Gerät aus Russland. So wurden bereits in den 1990er Jahren Skorsky Hubschrauber und 2008 Panzerabwehrraketen im Wert von 80 Millionen Dollar gekauft. 2017 unterzeichnete die Türkei einen Vertrag über den Kauf von S400 Raketensystemen im Ausmaß von 2,5 Milliarden US-Dollar, sehr zum Ärger der USA. In weiterer Folge wurde die Türkei durch die Trump-Administration aus der F-35 Plattform (Kampfflugzeuge) suspendiert und mit wirtschaftlichen Sanktionen belegt (Macias, 2020).

Aufgrund der immer stärker von der US-Politik abweichenden türkischen regionalen Interessen gibt es in der türkischen Armee eine nicht geringe Anzahl an Offizieren, die Sympathien für eine engere militärische Kooperation mit Moskau zeigen. Es herrscht das Gefühl, dass - anders als ihre amerikanischen und europäischen Kollegen - russische Vertreter ihnen mit Respekt begegnen würden.

Allerdings legte der russisch-georgische Krieg im Sommer 2008 die beschränkten Möglichkeiten der türkischen Politik gegenüber Moskau offen. Obwohl die Türkei enge Beziehungen zu Georgien pflegt und Tbilisi neben Baku zu den wichtigsten Verbündeten Ankaras in der Region zählt, blieb die türkische Kritik an der militärischen Operation Moskaus bescheiden. Die Abhängigkeit von russischen Gaslieferungen sowie die engen wirtschaftlichen Verflechtungen schränkten die Bewegungsfreiheit Ankaras ein.

Ebenso verhielt es sich mit der Frage der Annexion der Krim durch Russland im Jahr 2014. Zwar führte diese zu harten Reaktionen aus der Türkei - zum einen, weil die Krim für die Türkei eine historische Bedeutung hat und viele Nachkommen der Krim-Tataren in der Türkei leben, und zum anderen, da die Annexion der Krim durch Russland die souveräne Integrität der Ukraine verletzte und das Gleichgewicht im Schwarzen Meer verschob (Isajiw, 2022) – aber gleichzeitig fehlten die Möglichkeiten und der Wille, sich an Sanktionen gegen Russland zu beteiligen .

Seitdem versucht die Türkei ihre Beziehungen zur Ukraine und zu Russland bestmöglich auszubalancieren. Die Türkei bezieht zu einem Großteil Weizen und Speiseöl aus der Ukraine, viele türkische Unternehmen sind im Land aktiv. Russland hingegen ist für die türkische Energieversorgung von großer Bedeutung. Obwohl die Türkei und Russland in Regionen wie dem Kaukasus, Zentralasien, sowie auch in Syrien und Libyen Rivalen sind, konnte dennoch eine geregelte Zusammenarbeit erzielt werden.

Dies gilt insbesondere für Syrien. Das Eingreifen Russlands in den Konflikt im Jahr 2015 veränderte das Machtgleichgewicht maßgeblich. Der russische Eingriff führte dazu, dass sich das Assad-Regime nicht nur halten, sondern auch die Oberhand im Land zurückgewinnen konnte. Die türkische Syrienpolitik wurde von Absprachen mit Russland bzw. von dessen

Wohll wollen abhängig. Die Errichtung einer Sicherheitszone im Norden Syriens war nur durch Absprache mit Moskau möglich.

Präsident Erdoğan wird zudem ein nicht konfliktfreies, aber dennoch konstruktives Verhältnis zu Präsident Putin nachgesagt. Trotz einer konstruktiven Zusammenarbeit in einer Reihe von strategisch wichtigen Fragen bestehen die grundlegenden Differenzen, die teilweise historisch, andererseits geographisch bedingt sind, weiter. Moskau betrachtet die Türkei aufgrund ihrer Geographie weiterhin als das größte Hindernis für den Zugang zu den Weltmeeren und die Türkei ist grundsätzlich vorsichtig alarmiert, wenn Russland machtpolitisch aktiv wird.

Dennoch sind gute Beziehungen zum großen Nachbarn Russland von großem Interesse für die türkische Führung. Mehr als 50 Prozent des türkischen Erdgasbedarfs werden durch Russland gedeckt (Koutroumpis, 2019). Andererseits haben in den letzten Jahren russische Touristen einen immer größeren Anteil am Tourismus ausgemacht (France 24, 2022).

5) *Die türkisch-ukrainischen Beziehungen*

Mit dem Zerfall der Sowjetunion intensivierten sich die Beziehungen zwischen der Türkei und der Ukraine. Die beiden Länder unterzeichneten am 4. Mai 1992 einen Freundschafts- und Kooperationsvertrag. Darüber hinaus trat die Ukraine auch der auf Initiative der Türkei gegründeten Schwarzmeer-Wirtschaftskooperation, einem regionalen wirtschaftlichen Zusammenschluss, als Mitglied bei. Gründe für die rasche Aufnahme der Beziehungen waren einerseits das Ziel der Ukraine, sich in die liberale kapitalistische Welt zu integrieren, und andererseits das Bestreben der Türkei, Instabilität in der unmittelbaren Nachbarschaft zu verhindern (Tuncel, 2018, S. 27).

In den 2000er Jahren wurden die Beziehungen weiter vorangetrieben: 2003 wurde die Ukraine vom damaligen türkischen Präsidenten Sezer als „Schwerpunktland“ bezeichnet. Dies war Ausdruck der wachsenden wirtschaftlichen Verbindungen. Überdies unterzeichnete Präsident Erdoğan bei seinem Ukraine-Besuch in Folge der orangenen Revolution 2004 den „Enhanced Joint Action Plan“ über die institutionellen Rahmenbedingungen für die Zusammenarbeit in verschiedenen Bereichen wie etwa der Wirtschaft, Sicherheit, Wissenschaft und Technologie, Energie und Umwelt. Im Aktionsplan enthalten waren auch Bestimmungen in Bezug auf die euro-atlantische Integration der Ukraine. Die Zusammenarbeit zwischen der Türkei und der Ukraine wurde in den folgenden Jahren vertieft. Dabei spielte das Bestreben der Türkei für Sicherheit im Schwarzmeerraum zu sorgen, sowie die Perspektive der Ukraine auf einen NATO- und EU-Beitritt, eine wesentliche Rolle (Tuncel, 2018, S. 27).

2011 etablierten die Türkei und die Ukraine durch den Aufbau eines *High Level Strategic Council* eine strategische Partnerschaft. 2017 wurden die Passkontrollen zwischen den beiden Ländern ausgesetzt, um die wirtschaftlichen und humanitären Beziehungen zu stärken (Republic of Türkiye, Ministry of Foreign Affairs).

Anfang Februar 2020 wurde die strategische Partnerschaft zwischen den beiden Schwarzmeeranrainern weiter vertieft: eine Reihe an bilateralen Verträgen wurde

unterzeichnet, darunter das lang erwartete Freihandelsabkommen und das für Schlagzeilen sorgende Abkommen im Verteidigungssektor über die gemeinsame Produktion von Drohnen. Über das letzte Jahrzehnt hatte sich die Ukraine zu einem der wichtigsten Handelspartner der Türkei entwickelt. Das Handelsvolumen betrug 2020 4,6 Milliarden US-Dollar, 2021 waren es 5 Milliarden Dollar. Durch das neue Freihandelsabkommen sollte das bilaterale Handelsvolumen in den nächsten Jahren auf über 10 Milliarden anwachsen (Republic of Türkiye, Ministry of Foreign Affairs).

Auch wenn im Vergleich zu Russland die Ukraine von geringerer wirtschaftlicher Bedeutung für die Türkei ist, war die türkische Führung stets daran interessiert, gute Beziehungen zu beiden Konfliktparteien aufrecht zu erhalten. Aufgrund der geopolitisch wichtigen Lage der Türkei am Übergang zwischen der Schwarzmeerregion und dem Mittelmeer ist die Türkei traditionell um Sicherheit und Stabilität im Schwarzmeerraum bemüht. Wirtschaftliche Kooperationen spielen hierbei eine wichtige Rolle die Schwarzmeer-Wirtschaftskooperation ist Ausdruck dafür.

6) Die Bedeutung des Montreux-Abkommens im Ukraine-Krieg

Der Ausbruch des Krieges traf die Türkei zu einem denkbar ungünstigen Zeitpunkt - mitten in einer veritablen Wirtschaftskrise. Seit Beginn des Jahres 2022 erlebte die türkische Lira eine regelrechte Talfahrt. Die Inflation erreichte im März mit 61,14 Prozent den höchsten Wert seit 20 Jahren (BBC News Türkiye, 2022). Dazu trugen unter anderem auch die erhöhten Energiekosten, bzw. die Verteuerung der Weizenimporte bei.

Von Beginn des Krieges an versuchte die Türkei, eine neutrale Haltung gegenüber Russland und der Ukraine zu behalten und die Beziehungen zu keinem der beiden Länder zu gefährden. Die Türkei verurteilte zwar den russischen Angriff und setzte die Lieferung von Drohnen an die Ukraine fort, beteiligte sich aber nicht an den durch die USA und die EU verhängten Sanktionen gegen Russland. Ebenso wenig wurde der Flugverkehr nach Russland eingestellt, bzw. auch der türkische Luftraum nicht für russische Flugzeuge gesperrt. Seitdem entwickelte sich die Türkei nach und nach zu einem der wenigen für russische Staatsbürger weiterhin offenen Umsteige- und Umschlagplätze.

Die Kritik aus Kiew hinsichtlich des türkischen Verhaltens bleibt vergleichsmäßig milde. Allerdings ersuchte Kiew sofort nach dem russischen Angriff die Türkei, die Meerengen für die Durchfahrt russischer Schiffe zu schließen. Nur wenige Tage nach dem russischen Angriff erklärte der türkische Außenminister Mevlüt Çavuşoğlu am 28. Februar 2022, dass es sich nicht um eine begrenzte militärische Operation, sondern um einen regelrechten Krieg handle (Deutsche Welle, 2022). Die Definition als Krieg ist aus rechtlicher Sicht insofern wichtig, als dadurch die diesbezüglichen Bestimmungen des Montreux-Abkommens zur Anwendung gelangen.

Laut Artikel 4 des Montreux-Abkommens gilt in Kriegszeiten, sofern die Türkei nicht selbst kriegsführend ist, dass Handelsschiffe unabhängig von deren Zugehörigkeit ebenso wie in Friedenszeiten weiterhin freie Durchfahrtsrechte durch die Meerengen genießen. Damit bietet

das Montreux Abkommen für die Türkei auch eine völkerrechtliche Legitimierung für die Nicht-Teilnahme am Sanktionsregime, bzw. deren Exekution.

In Berufung auf Artikel 19 des Montreux-Abkommens kündigte die Türkei allerdings am 28. Februar 2022 an, die Durchfahrt von Kriegsschiffen der Ukraine und Russlands durch die Meerengen zu verbieten, sofern es sich nicht um Schiffe handelt, die zu ihren Heimathäfen im Schwarzen Meer zurückkehren. Somit dürfen russische Kriegsschiffe, die in anderen Regionen stationiert sind und derzeit im Mittelmeer operieren, nicht mehr über die Meerengen ins Schwarze Meer einlaufen (Pedrozo, 2022). Dies trifft insbesondere Schiffe, die sich im Zusammenhang des Syrieneinsatzes im Mittelmeer befinden und deren Heimathäfen nicht im Schwarzen Meer sind.

Außenminister Mevlüt Çavuşoğlu warnte jedoch auch andere Staaten davor, die Meerengen mit Kriegsschiffen zu passieren (NZZ, 2022). Dies gilt als Hinweis für die USA und andere NATO-Partner. Erst im Juni 2021 war es zu einer Konfrontation zwischen der russischen Marine und einem britischen Kriegsschiff im Schwarzen Meer gekommen. Ein russisches Kriegsschiff feuerte nahe der Krimhalbinsel Warnschüsse auf den britischen Zerstörer Defender ab. Das britische Kriegsschiff hatte sich im Rahmen des durch die NATO und der Ukraine durchgeführten Seemanövers *Sea Breeze* im Schwarzen Meer befunden. Russland fühlte sich durch das Manöver im Schwarzen Meer provoziert (DW - Deutsche Welle, 2021).

Ein Verbot der Durchfahrt für alle Kriegsschiffe, unabhängig davon, ob von kriegführenden Parteien oder nicht, würde allerdings die im Montreux Abkommen in Artikel 19 definierten Befugnisse der Türkei überschreiten. Das einzige plausible Argument, mit dem die Türkei die Schließung der Meerenge für alle Kriegsschiffe rechtfertigen könnte, wäre die Berufung auf Artikel 21, mit dem Hinweis darauf, dass sie sich in ihrer eigenen Sicherheit durch eine unmittelbare Kriegsgefahr bedroht sieht. Angesichts der freundschaftlichen Beziehungen der Türkei sowohl zur Ukraine als auch zu Russland dürfte es Ankara jedoch schwerfallen, überzeugend zu argumentieren, dass sie sich von unmittelbarer Kriegsgefahr bedroht sieht (Pedrozo, 2022).

Das Montreux-Abkommen war nicht immer unumstritten in der Türkei. Insbesondere in den letzten Jahren wurde es vor allem von Vertretern der Regierungspartei AKP öffentlich hinterfragt. So wurde das Montreux-Abkommen immer wieder im Zusammenhang mit dem strittigen Bau des Kanal-Istanbul innenpolitisch thematisiert. Der geplante Kanal westlich von Istanbul soll das Schwarze Meer und das Marmarameer miteinander verbinden und dadurch den Bosphorus als Nadelöhr für den Schiffsverkehr entlasten. Kanal-Istanbul ist grundsätzlich ein Prestigeprojekt von Präsident Erdoğan. Neben einer modernen Wasserstraße für den Schiffsverkehr beinhaltet das Projekt auch den Bau einer neuen Stadt am Kanal. Im Juni 2021 wurde der erste Grundstein gelegt. Das Projekt soll bis 2027 fertiggestellt werden (Niebrügge, 2021). Durch Gebühren für die Nutzung des Kanals soll die Türkei auch am Schiffsverkehr verdienen. Dies ist allerdings nur möglich, wenn das Montreux Abkommen aufgekündigt und die freie Passage durch den Bosphorus verhindert wird. In diesem Zusammenhang führte das Projekt zu heftigen Diskussionen über die völkerrechtlichen Konsequenzen und die damit verbundenen Probleme für die Türkei.

Erst im April 2021 brachte Parlamentspräsident Mustafa Şentop auf Kritik am Ausstieg der Türkei aus dem internationalen Istanbul Abkommen zum Schutz von Frauen – der Rückzug der Türkei erfolgte durch ein präsidentielles Dekret – das Montreux Abkommen ins Spiel und hielt fest, dass die Türkei, wenn dies Präsident Erdoğan für richtig erachte, auch aus diesem Abkommen aussteigen könne.

Darauf reagierten 104 pensionierte Marinegeneräle mit einer öffentlichen Erklärung. In dieser wiesen sie darauf hin, dass das Montreux-Abkommen der Türkei im Zweiten Weltkrieg die Möglichkeit geboten habe, sich aus dem Krieg herauszuhalten. Aus diesem und anderen Gründen habe das Abkommen eine große Bedeutung für die Überlebensfähigkeit der Türkei und solle deshalb weder Gegenstand von Diskussion sein, noch dürfe es in Frage gestellt werden. Fünf der pensionierten Generäle wurden in Folge angeklagt (Uludağ, 2022).

Allerdings führte der Ukraine-Krieg auch im Regierungslager zu einer Rückbesinnung auf das Montreux-Abkommen. Auch Parlamentspräsident Şentop hielt nur einen Tag nach Beginn des russischen Angriffs fest, dass sich die Türkei genau an das Abkommen und dessen Umsetzung halten werde (Cumhuriyet, 2022).

7) Die Rolle der Türkei als Vermittlerin im Ukraine-Russland-Konflikt

Ankara hat aus vielfältigen Gründen ein großes Interesse daran, dass der Krieg in der unmittelbaren Nachbarschaft bald beendet wird. Die Türkei fürchtet einen Machtzuwachs Russlands in der Region, da dies auch den Druck auf Ankara erhöhen würde. Ein international wesentlich gestärktes Russland würde die Verhandlungsposition der Türkei im Syrienkonflikt, hinsichtlich der Nutzung von Gasvorkommen im Schwarzen Meer und nicht zuletzt hinsichtlich der Regelung der Durchfahrt durch die Meerengen wesentlich schwächen. Gleichzeitig intensivierten sich die wirtschaftlichen und politischen Verbindungen mit Russland in den letzten 20 Jahren unter der Regierung von Recep Tayyip Erdoğan. Auch die ablehnende Haltung der EU bzw. auch die strategischen Divergenzen mit den USA förderten eine Annäherung der Türkei zu Russland.

Die engen wirtschaftlichen Verflechtungen mit beiden Kriegsparteien, bzw. die bewusst neutrale Positionierung gegenüber der Ukraine und Russland nutzte Präsident Erdoğan geschickt dafür, die Türkei als Ort für Verhandlungen und sich selbst als Vermittler in Friedensgesprächen zu positionieren (Isajiw, 2022). Durch die Antalya-Friedensgespräche und deren Fortsetzung in Istanbul am 29. März 2022 konnte Präsident Erdoğan seine eigene und die internationale Rolle der Türkei stärken. Die Vermittlungsversuche der Türkei haben auch zu einer Verbesserung der Beziehungen mit den USA und den europäischen Verbündeten geführt. Die Türkei wird nach Jahren der politischen Isolation im Konflikt als ein „Honest Broker“ wahrgenommen.

Dies kommt Präsident Erdoğan auch innenpolitisch - die Regierung Erdoğan ist aufgrund der katastrophalen wirtschaftlichen Entwicklungen in Bedrängnis - zugute. Präsident Erdoğan kann sich innenpolitisch als erfahrener und profilierter internationaler Politiker und Mann der Stabilität präsentieren.

8) Fazit

Am Ende muss festgehalten werden, dass die türkischen Meerengen zwar von größter geopolitischer Bedeutung sind, die Frage der Meerengen allerdings für den Ausgang des russischen Angriffskrieges auf die Ukraine wenig praktische Bedeutung haben wird. Das Montreux-Abkommen ist ein völkerrechtlicher Vertrag, der der Türkei zwar die volle Souveränität über die Meerengen überträgt, und gleichzeitig die freie Durchfahrt durch die Meerengen garantiert. In Kriegszeiten kann die Türkei allerdings die Durchfahrt von Schiffen und insbesondere von Kriegsschiffen von Kriegsparteien unterbinden. Dies wurde im Ukraine-Krieg getan. Die Türkei untersagte die Durchfahrt für ukrainische und russische Kriegsschiffe - allerdings ist dies nur für solche gültig, deren Heimathäfen nicht im Schwarzen Meer liegen. Das Abkommen hat somit kaum bedeutende Einflussnahme auf direkte Kampfhandlungen und ist somit nicht kriegsentscheidend. Allerdings dient es dazu, eine weitere Militarisierung und damit Eskalation im Schwarzen Meer zu verhindern. Das Montreux-Abkommen schützt die Türkei vor einer Involvierung und ermöglicht es ihr, in Konflikten im Schwarzen Meer neutral zu bleiben. Dies war auch im Zweiten Weltkrieg der Fall. Die neutrale Haltung und die guten Beziehungen zu beiden Konfliktparteien machen es möglich, dass Präsident Erdoğan als Vermittler auftreten und sich auf internationaler und nationaler Ebene als erfahrener Politiker präsentieren kann. Durch die neutrale Haltung kann die Türkei auch als einziges NATO-Land die Kommunikation zu Moskau aufrechterhalten.

Der Ukraine-Krieg hat der türkischen Regierung auch die Bedeutung von internationalen Verträgen insbesondere in Krisenzeiten vor Augen geführt. Dies war nicht immer selbstverständlich. Erst im Frühjahr 2021 war eine innenpolitische Diskussion um Verpflichtungen aus dem Montreux-Abkommen entbrannt.

Literaturverzeichnis

- Ünlü, N. (2002). *The Legal Regime of the Turkish Straits*. The Hague: Kluwer Law International.
- Çelikpala, M., & Erşen, E. (2018). Turkey's black sea predicament: Challenging or accommodating russia? *Perceptions*, S. 72-92.
- Åtland, K. (2021). Redrawing borders, reshaping orders: Russia's quest for dominance in the Black Sea region. *European Security*, S. 305-324.
- BBC News Türkiye. (4. April 2022). Von Enflasyon yüzde 61,14 ile son 20 yılın en yüksek seviyesinde: <https://www.bbc.com/turkce/haberler-dunya-60979826> abgerufen
- Cumhuriyet. (25. Februar 2022). Von Son dakika: TBMM Başkanı Şentop'tan Montrö çıkışı: <https://www.cumhuriyet.com.tr/turkiye/son-dakika-tbmm-baskani-sentoptan-montr%C3%B6-1911044> abgerufen
- Deutsche Welle. (28. Februar 2022). Von Ukrayna krizinde gözler Montrö Sözleşmesi'nde: <https://www.dw.com/tr/ukrayna-krizinde-g%C3%B6zler-montr%C3%B6-s%C3%B6zle%C5%9Fmesinde/a-60947351> abgerufen
- DW - Deutsche Welle. (29. Juni 2021). Von Russland-NATO: Aufmarschgebiet Schwarzes Meer: <https://www.dw.com/de/russland-nato-aufmarschgebiet-schwarzes-meer/a-58087664> abgerufen
- France 24. (6. März 2022). Von Turkey tourism recovery hurt by Russia invasion of Ukraine: <https://www.france24.com/en/live-news/20220306-turkey-tourism-recovery-hurt-by-russia-invasion-of-ukraine> abgerufen

- Günay, C. (2019). Turkey's Changing Role After the Cold War: From Ideational to Civilizational Geopolitics. In D. Hamilton, & K. Spohr, *The End of the Cold War*. Washington DC: Brookings Press.
- Goldstein, L. J., & Zhukov, Y. (2004). A TALE OF TWO FLEETS: A Russian Perspective on the 1973 Naval Standoff in the Mediterranean. *Naval War College Review*, S. 27-63.
- Hascher, A. M. (2019). *The Black Sea and the Turkish Straits: Resurgent Strategic Importance in the 21st Century*. Ohio.
- Howard, H. N. (October 1936). The Straits after the Montreux Conference. *Foreign Affairs*, S. 199-202.
- Isajiw, C. (11. Februar 2022). *Free trade and drones: Turkey and Ukraine strengthen strategic ties*. Von Atlantic Council: <https://www.atlanticcouncil.org/blogs/ukrainealert/free-trade-and-drones-turkey-and-ukraine-strengthen-strategic-ties/> abgerufen
- Istikbal, C. (2001). Regional Transport Demands and Safety of Navigation in Turkish Straits: A Balance at Risk. In *Problems of Regional Seas 2001; Proceedings of the International Symposium on the Problems of Regional Seas* (S. 76-85).
- Kınıklıoğlu, S. (7. April 2022). *European Council of Foreign Relations*. Von Necessary friends: Turkey's improving relationship with the West: <https://ecfr.eu/article/necessary-friends-turkeys-improving-relationship-with-the-west/> abgerufen
- Koutroumpis, J. (11. September 2019). *Russia and Turkey: An Ambiguous Energy Partnership*. Von E-International Relations: <https://www.e-ir.info/2019/09/11/russia-and-turkey-an-ambiguous-energy-partnership/> abgerufen
- Leffler, M. P. (March 1985). Strategy, Diplomacy, and the Cold War: The United States, Turkey, and NATO, 1945- 1952. *The Journal of American History*, S. 807-825.
- Macias, A. (14. Dezember 2020). *CNBC*. Von U.S. sanctions Turkey over purchase of Russian S-400 missile system: <https://www.cnn.com/2020/12/14/us-sanctions-turkey-over-russian-s400.html> abgerufen
- Mankoff, J. (10. März 2022). *Turkey's Balancing Act on Ukraine Is Becoming More Precarious*. Von Foreign Policy: <https://foreignpolicy.com/2022/03/10/turkey-ukraine-russia-war-nato-erdogan/> abgerufen
- Nechepurenko. (23. Juni 2021). *The New York Times*. Von Russia Said it Fired Warning Shots at a U.K. Warship Near Crimea: <https://www.nytimes.com/2021/06/23/world/europe/russia-uk-destroyer-crimea.html> abgerufen
- Niebrügge, B. (17. Dezember 2021). *Tagesschau*. Von Ein Kanal spaltet die Türkei: <https://www.tagesschau.de/ausland/europa/istanbul-kanal-105.html> abgerufen
- NTV. (2. März 2022). *Montrö Boğazlar Sözleşmesi nedir? Montrö'nün önemi ve maddeleri nelerdir?* Von <https://www.ntv.com.tr/turkiye/montro-bogazlar-sozlesmesi-nedir-montronun-onemi-vemaddeleri-nelerdir,gORpJJrie0q6QCmk6Gk0EA> abgerufen
- NZZ. (28. Februar 2022). Von Die Türkei schliesst den Bosporus für russische Kriegsschiffe: <https://www.nzz.ch/international/montreux-vertrag-tuerkei-kann-kriegsschiffen-durchfahrt-verwehren-ld.1671716?reduced=true> abgerufen
- Pearson, W. R. (28. März 2022). *Middle East Institute (MEI)*. Von Turkey between Ukraine and Russia: <https://www.mei.edu/publications/turkey-between-ukraine-and-russia> abgerufen
- Pedrozo, R. (. (3. März 2022). *CLOSING THE TURKISH STRAITS IN TIMES OF WAR*. *Lieber Institute West Point*.

- Rabinovich, A. (26. Oktober 2012). *The little-known US-Soviet confrontation during Yom Kippur War*. Von The World: <https://theworld.org/stories/2012-10-26/little-known-us-soviet-confrontation-during-yom-kippur-war> abgerufen
- Republic of Türkiye, Ministry of Foreign Affairs. (kein Datum). Von www.mfa.gov.tr/relations-between-turkey-and-ukraine.en.mfa abgerufen
- Rozakis, C., & Stagos, P. (1987). *International Straits of the World. The Turkish Straits*. Martinus Nijhoff Publishers.
- Süleyman, S., & Morewood, S. (2005). Turkey's Application of the Montreux Convention in the Second World War. *Middle Eastern Study*, S. 79-101.
- Sadak, N. (1949). Turkey faces the Soviets. *Foreign Affairs*, S. 449-461.
- Tuncel, T. K. (2018). TURKISH-UKRAINIAN RELATIONS THROUGHOUT HISTORY: CONTINUITIES AND STRATEGIC REQUIREMENTS. *25 Years of Turkey-Ukraine Diplomatic Relations: Regional Developments and Prospects for Enhanced Cooperation. AVİM Conference Book*.
- Uludağ, A. (21. März 2022). DW - Deutsche Welle. Von 'Montrö bildirisi' davasında emekli amiraller ne dedi?: <https://www.dw.com/tr/montrö-bildirisi-davasinda-emekli-amiraller-ne-dedi/a-61202915> abgerufen
- Yüzbaşıoğlu, N. (2022). *Dışişleri Bakanı Çavuşoğlu: Montrö Sözleşmesi'nin bütün hükümlerini şeffaf bir şekilde uygulayacağız. Anadolu Ajansı*. Von <https://www.aa.com.tr/tr/gundem/disisleri-bakani-cavusoglu-montro-sozlesmesinin-butun-hukumlerini-seffaf-bir-sekilde-uygulayacagiz/2517057> abgerufen