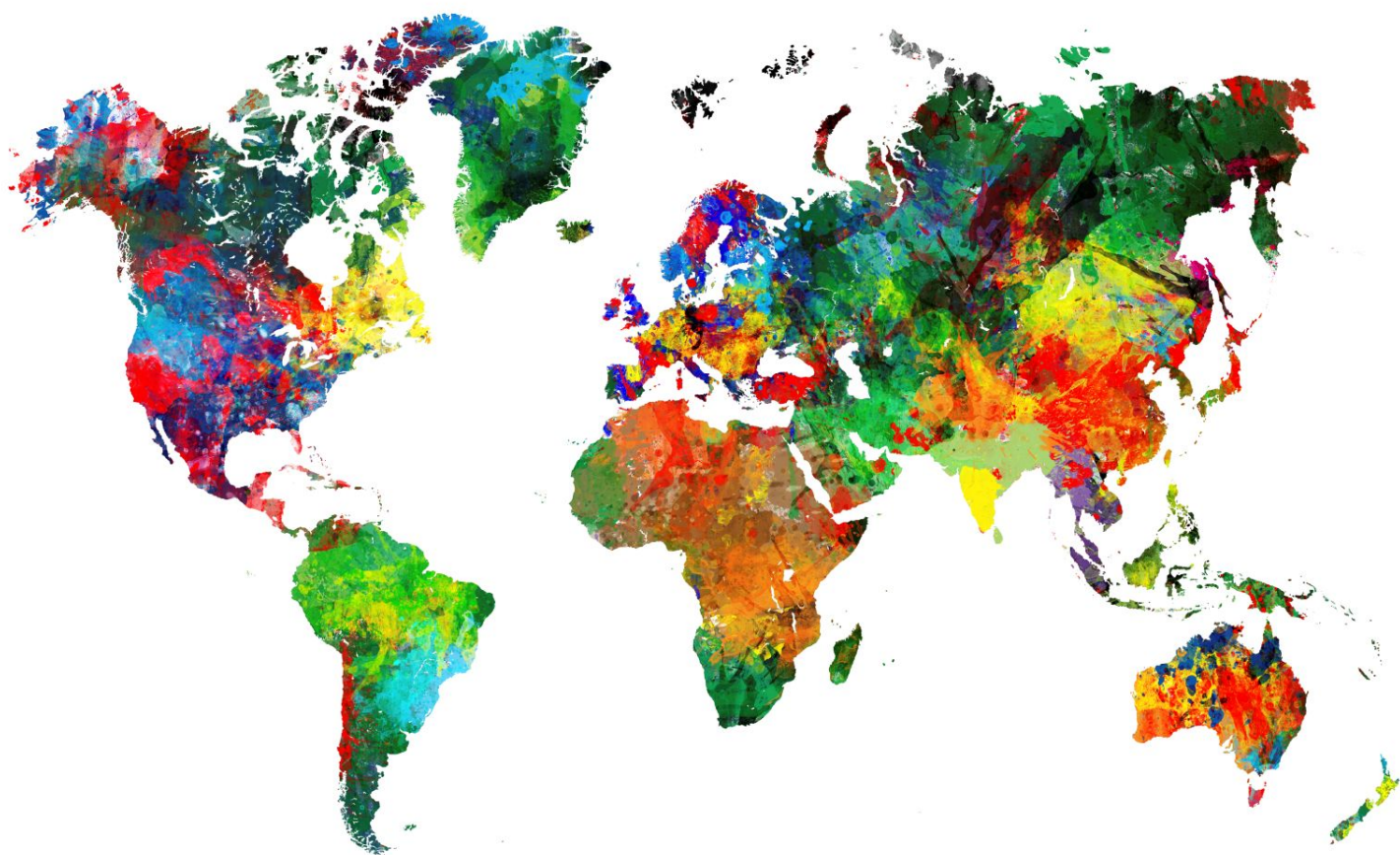


Wie wirkt sich der Abbau von Demokratie auf das außenpolitische Handeln von Staaten aus? Das Fallbeispiel Türkei

Cengiz Günay



**Kurzanalyse verfasst im Rahmen der Kooperation mit dem
Bundesministerium für Landesverteidigung**

Zusammenfassung

Obwohl weltweit die Zahl hybrider Regime, die demokratische Institutionen und Abläufe mit einer autoritären Logik des Regierens verbinden, stetig steigt, gibt es kaum Untersuchungen dazu was die Gestaltung der Außenpolitik solcher Staaten prägt. Die Theorie des Demokratischen Friedens (TDF) ist der einzige theoretische Ansatz der eine Verbindung zwischen außenpolitischem Verhalten und Regimetyp herstellt. Ausgehend von der TDF untersucht die vorliegende Kurzanalyse am Beispiel der Türkei wie sich der zunehmende Autoritarismus unter Präsident Erdoğan auf Entscheidungsprozesse sowie Zielsetzungen im Bereich der Außenpolitikgestaltung auswirkte.

Keywords

Außenpolitik, Türkei, Demokratischer Frieden, hybride Regime, kompetitiv autoritäre Regime, außenpolitisches Verhalten, Informalisierung, Personalisierung, Präsident Erdoğan

Autor

Dr. Cengiz Günay ist stellvertretender wissenschaftlicher Direktor des oiip, Senior Researcher und Lektor an der Universität Wien. Zu seinen Forschungsschwerpunkten gehören: Islamismus, politische Reform, Demokratisierung, Außenpolitik und die Rolle von nicht-staatlichen Akteuren. Sein regionaler Fokus liegt auf der Türkei, Ägypten und Tunesien.

Impressum:

Österreichisches Institut für Internationale Politik – oiip,
1090 Wien, Berggasse 7, www.oiip.ac.at, info@oiip.ac.at
Copyright © 2017

Mit dem Ende des Kalten Krieges wurde der globale Siegeszug der kapitalistischen Marktwirtschaft und der Demokratie eingeläutet. Die Mehrheit der Staaten in der Welt sind demokratische Systeme. Allerdings erwies sich recht bald, dass nicht alle Transitionen von autoritären Regimen in der Etablierung einer liberalen Demokratie enden (Carothers 1997). Vielmehr befinden sich heute viele Staaten in der breiten Grauzone zwischen Diktaturen und liberalen Demokratien. Diese sogenannten hybriden Systeme verbinden meist formale Institutionen und Kriterien der Demokratie wie z.B. die Existenz von Parteien und regelmäßige Wahlen mit einem autoritären Verständnis des Regierens. Diese Regime in der Grauzone zwischen Demokratie und Diktatur sind keine Übergangsformen, vielmehr haben sich die meisten von ihnen weitgehend konsolidiert und dennoch gibt es kaum Auseinandersetzungen mit der Frage wie sich solche Systeme außenpolitisch verhalten.

Die folgende Kurzanalyse möchte, am Beispiel der Türkei seit der Wahl Tayyip Erdoğans in das Amt des Staatspräsidenten 2014, jene Elemente herausarbeiten, die die Gestaltung der Außenpolitik in einem Grauzonenregime prägen.

Was bestimmt das außenpolitische Verhalten eines Staates?

Ist es das Motiv der Maximierung von Macht und dem Einfluss nehmen auf der Welt? Sind es die strukturellen Rahmenbedingungen? Die Einbindung in internationale Regime? Ist es die Identität die Interessen definiert oder ist es die Regierungsform bzw. das institutionelle Setting und die internen Dynamiken eines Staates, die das Verhalten nach außen definieren? Die großen Theorien der internationalen Beziehungen, der Realismus, Neorealismus, Institutionalismus, Konstruktivismus, Liberalismus und die Theorie des Demokratischen

Friedens bieten dafür unterschiedliche Ansätze.

Die Theorie des Demokratischen Friedens (TDF) ist in diesem Zusammenhang der einzige theoretische Ansatz, der das außenpolitische Verhalten eines Staates durch die Regierungsform erklärt. Laut TDF ist die Wahrscheinlichkeit, dass zwei Demokratien miteinander Krieg führen, weitaus niedriger als dass dies für ungleiche Staatenpaare der Fall wäre (Russett 1995; Russett and Oneal 2001). Der normative Ansatz geht davon aus, dass in Demokratien, öffentlicher Druck bzw. die Sorge von PolitikerInnen wiedergewählt zu werden, die Möglichkeiten Krieg zu führen stark limitieren. Allerdings wird die Aussagekraft der TDF durch die Erkenntnisse von Mansfield und Snyder (1995) eingeschränkt. Diese weisen nach, dass junge, aufstrebende Demokratien besonders anfällig für aggressives außenpolitisches Verhalten und für Kriege sind. Dies hängt weniger mit einer größeren Zustimmung der Bevölkerung zu Krieg zusammen, als dass Übergangsphasen Volatilität fördern und interne Spannungen die Eliten eher dazu veranlassen diese mit nationalistischer Politik zu begegnen. Gleichzeitig ist festzuhalten, dass es seit 1945 auch keine Beispiele für einen Krieg zwischen zwei personenbezogenen Diktaturen oder zwei Militärregimen gibt. Demnach kommen sie zu dem Schluss, dass es nicht nur einen „Demokratischen“, sondern auch einen „Diktatorischen Frieden“ gibt (Peceny et al. 2002). Inzwischen ist auch diese Aussage aufgrund der wachsenden Tendenz zur indirekten Kriegsführung über Stellvertreter zu hinterfragen.

Obwohl die TDF nur das Verhalten von zwei Demokratien in Bezug auf die Frage eines Krieges erklärt – und auch das nur eingeschränkt – stellt sie eine wichtige Verbindung zwischen dem außenpolitischen Verhalten und dem Regimetyp eines Staates her. Abgeleitet von der TDF kann man feststellen, dass das

institutionelle Setting und die Art der Entscheidungsfindungsprozesse in einem Staat wesentlich durch die Regierungsform und das Verständnis des Regierens geprägt sind.

Was bedeutet das aber für Systeme, die irgendwo in der Mitte der Skala zwischen liberaler Demokratie an einem und Diktatur am anderen Ende angesiedelt sind? Was prägt ihr außenpolitisches Verhalten?

Kompetitiv autoritäre Regime

Als hybride oder gemischte Systeme gelten jene, die demokratische Institutionen, Abläufe und Instrumente mit einer funktionalen autoritären Logik sowie den Mechanismen und den Techniken von autoritären Regimen verbinden. Allerdings ist diese Typologie vage und es herrschen relativ große Unterschiede in der Ausprägung und Gewichtung der einzelnen Regime. Die AutorInnen Levitsky und Way (2002; 2010) bezeichnen Systeme in denen Wahlen regelmäßig stattfinden, die aber durch eine autoritäre Logik des Regierens geprägt sind, als kompetitiv autoritäre Regime. Das heißt, während die formalen Kriterien der liberalen Demokratie nachgeahmt oder beibehalten werden, sind sie durch eine undemokratische Logik des Regierens und durch autoritäres Handeln unterminiert. Die Wahlen sind meist im Großen und Ganzen frei von umfangreichen Wahlfälschungen, allerdings finden sie nicht unter fairen Bedingungen statt. Während die Regierungspartei unlimitiert auf staatliche Ressourcen zurückgreifen kann und weitgehend die Medien kontrolliert, ist die Opposition in ihren Möglichkeiten, sich Gehör zu verschaffen, weitgehend eingeschränkt. Wahlkundgebungen werden behindert und KandidatInnen bzw. AnhängerInnen oft eingeschüchtert. Dennoch scheint es jedes Mal für die Opposition theoretisch möglich, die Regierenden in den Wahlen zu schlagen, allerdings würde dies beinahe überirdische

Anstrengungen erfordern. Die Atmosphäre eines Dauerwahlkampfes dient dazu, die Wählerschaft bei Stange zu halten. Dementsprechend wichtig ist die Kontrolle und Steuerung des öffentlichen Diskurses.

Demnach spielt in kompetitiv autoritären Regimen die öffentliche Meinung eine ähnlich wichtige Rolle wie in demokratischen Systemen. Allerdings wird in kompetitiv autoritären Regimen der öffentliche Diskurs, durch der Regierung nahestehende Medien, weitgehend gelenkt und manipuliert. Ein weiteres Charakteristikum von solchen Regimen ist die Verwischung der Linien zwischen Staat und Partei bzw. die weitgehende Monopolisierung und Personalisierung von Entscheidungsfindungsprozessen.

Die Türkei gilt als eines jener Länder, dass eine der radikalsten autoritären Wendungen erlebte. Nach einer relativ kurzen liberalen Ära in der ersten Legislaturperiode der AK-Partei (der Partei für Gerechtigkeit und Entwicklung) (2001-2007) setzte sich seit 2008 eine immer autoritärere Logik des Regierens durch. Spätestens seit den Gezi-Protesten im Jahr 2013 kann die Türkei als ein kompetitiv autoritäres System bezeichnet werden.

Wie wirkt sich das auf die Gestaltung der Außenpolitik aus?

Die Partei als Skelett des Interessensblocks: In den nun mehr als 16 Jahren an der Regierung entwickelte sich rund um die regierende AK-Partei ein komplexer Interessensblock. Während die Partei in der Gestaltung von Politik bzw. in ideologischer Hinsicht wesentlich an Kraft verloren hat, entwickelte sie sich zu einem wichtigen Verbindungsglied zwischen Regierung, Präsident, Staatsapparat und unterschiedlichen Interessensgruppen auf verschiedenen Ebenen. In vielerlei Hinsicht kann von einer zunehmenden Verwischung der

Grenzen zwischen Staat und Partei gesprochen werden. Dies wirkt sich im Bereich der Außenpolitik besonders stark aus. Außenpolitisches Engagement ist oft Teil der klientelistischen Umverteilungsmaschinerie. So diente z.B. das verstärkte Engagement in der arabischen Welt durchaus den Interessen eines pro-Regierungsinteressensblocks. Der Regierungspartei nahestehende Geschäftsleute errangen aufgrund von Interventionen durch die türkische Regierung bei ausländischen Partnern wirtschaftliche Vorteile, diese kamen wiederum in Form von Investitionen in Projekte der Regierung bzw. Spenden der Regierungspartei zugute.

Durch die zunehmende Verwischung der Grenzen zwischen Partei und Staat kommt es verstärkt zu Parteinahmen in der Außenpolitik. Als konkretes Beispiel gilt die parteiische Haltung gegenüber einzelnen AkteurlInnen im Nahen Osten. So engagierte sich z.B. die türkische Außenpolitik in Folge der Umbrüche in der arabischen Welt stark für moderat islamistische Bewegungen in der Region. Die regierende AKP-Partei bot sich so z.B. der tunesischen Ennahda oder der ägyptischen Partei für Freiheit und Gerechtigkeit der Muslimbruderschaft als ein Vorbild und als eine Schwesterpartei an. Die Beziehungen zu Tunesien und Ägypten waren in der ersten Phase nach dem Arabischen Frühling über die Beziehungen mit diesen Parteien geprägt. Dies führte zu einer wesentlichen Verschlechterung der Beziehungen mit anderen politischen Kräften in diesen Ländern.

Informalisierung: Autoritäre Führungspersönlichkeiten wie Präsident Erdoğan betonen zwar meist rhetorisch die Bedeutung der Souveränität des Staates, sie misstrauen aber gleichzeitig oft staatlichen Institutionen und der Bürokratie. Dies fördert das Entstehen von informellen Strukturen, die parallel zu den formalen bestehen. Die Macht wandert dabei meist schleichend von den formalen zu den

informellen Strukturen. Informalisierung ist kein Zufall, sondern vielmehr eine Technik autoritären Regierens (Giordano 2013, 11/12). Im Bereich der Außenpolitik bedeutet dies, dass immer öfters außenpolitische Entscheidungen autokratisch durch den/die FührerIn, meist unter Einbeziehung des engsten Zirkels getroffen werden. Interessen fließen meist über informelle Kanäle ein und reflektieren die gesellschaftlichen Interessenskoalitionen, die das Regime eingegangen ist. Die formalen staatlichen Institutionen sind vor allem mit der Umsetzung der auf anderer Ebene getroffenen Entscheidungen betraut.

Als eine Folge dieser Entwicklungen gilt die weitgehende Entmachtung des türkischen Außenministeriums. Während die strategische Planung und Gestaltung der Außenpolitik vom Ministerium zunächst in das Amt des Premierministers und mit der Wahl Tayyip Erdoğans in das Amt des Staatspräsidenten in den Präsidentenpalast wanderte, wurden die Aufgaben des Außenministeriums immer mehr auf die klassischen Felder der Diplomatie reduziert. Parallel dazu stieg die Bedeutung des Beraterstabs des Präsidenten. Dieser setzt sich aus durch ihn einberufenen Personen zusammen. Diese sind weder politisch verantwortlich, noch sind sie in eine staatliche Institution eingebunden. Sie sind einzig und alleine Präsident Erdoğan verantwortlich. Dies förderte die Informalisierung und Personalisierung der Entscheidungsprozesse. Somit ist alles vom Gutdünken von der Person an der Spitze des Staates abhängig.

Die Vermengung von Innen und Außenpolitik: Die Kontrolle über den öffentlichen Diskurs ist ein wichtiges Element des Machterhalts. Um die WählerInnen bei Stange zu halten, werden dabei nur allzu oft Feindbilder bespielt. Politik wird dabei in Gut und Böse unterteilt. Dies ermöglicht es zum einen komplexe Themen einfach und für die Wählerschaft leicht verständlich und verdaulich zu „framen“ und

andererseits die eigene Wählerschaft zu mobilisieren, in dem es ihnen ermöglicht wird, für das scheinbar „Gute und Richtige“ zu entscheiden. Diese Praxis wird auch bei außenpolitischen Themen angewandt. Allerdings müssen die BürgerInnen den suggerierten Dualismus zwischen Gut und Böse als der Realität entsprechend aufnehmen (De la Torre in Barr 2009). Dafür müssen außenpolitische Themen vorhandene Narrative, Mythen, Vorurteile und Ängste angesprochen werden. In diesem Sinne werden außenpolitische Fragestellungen so geframed (dargestellt und bespielt), dass sie für die innenpolitischen KonsumentInnen verständlich sind (auf bestehende Vorannahmen treffen) und Sensibilitäten der Innenpolitik ansprechen (Kalaycıoğlu 2009).

Die türkische Außenpolitik dient als eine Arena durch die nationalistische Gefühle bespielt und die Massen mobilisiert werden können. Kirdiş (2015) hält fest, dass die Außenpolitik als ein wichtiges Instrument dient um die Identität der Regierungspartei und sogar der Türkei als eine aufsteigende globale Macht, die auf Seiten der Unterdrückten (MuslimInnen) steht, zu framen. Dies spiegelt das dualistische zivilisatorische Verständnis der Regierungspartei wider. Die Türkei wird demnach als historisch legitimierte Führungsmacht der muslimischen Welt dargestellt. Damit einher geht die selbstauferlegte Rolle als Fürsprecher der Muslime in der Welt und im Speziellen im Westen. Die AKPartei und Tayyip Erdoğan spiegeln damit die Antiestablishment-Rhetorik auf innenpolitischer Ebene auf die Außenpolitik. Außenpolitische Entscheidungen werden stark entlang zivilisatorischer Diskurse und der Frage von Recht und Ungerechtigkeit geframed. Sie wird dabei als Kämpferin gegen Ungerechtigkeit und Ungleichheit in einer durch den Westen dominierten hierarchischen Welt dargestellt.

Conclusio

Während die Theorie des Demokratischen Friedens vor allem das Verhalten von zwei Demokratien zueinander in der Frage eines Krieges thematisiert und auch in dieser Frage nur eingeschränkte Gültigkeit hat, bietet sie einen wichtigen Ansatz für die Frage, wie sich die Regierungsform eines Staates auf dessen außenpolitisches Verhalten auswirkt. Abgeleitet von der TDF kann festgehalten werden, dass der Typ eines Regimes wesentlich das institutionelle Setup und die Entscheidungsfindungsprozesse im Bereich der Außenpolitik definieren. Die Beschaffenheit eines Regimes bestimmt welche Bedeutung die öffentliche Meinung spielt bzw. inwieweit welche wirtschaftlichen Interessen für außenpolitischen Zielsetzungen eine Rolle spielen.

Kompetitiv autoritäre Systeme wie die Türkei kombinieren demokratische Abläufe und Institutionen mit einer autoritären Logik des Regierens. Dies wirkt sich auch auf die Gestaltung der Außenpolitik bzw. die Rolle, die Außenpolitik in innenpolitischen Diskursen spielt, aus.

Mit der zunehmenden Monopolisierung der Macht wurde der Bereich der Außenpolitik zu einem integrierten Bestandteil eines umfassenden klientelistischen Umverteilungssystems. Beziehungen mit befreundeten Staaten sind stark durch die Interessen des sogenannten Interessensblocks rund um die Regierungspartei geleitet. Während wirtschaftliche Interessen in allen Systemen eine wichtige Rolle in der Außenpolitik spielen, sind diese in Regimen mit autoritären Tendenzen stärker gebündelt und kaum divers. Der Zugang zu Ressourcen wird durch die Regierenden reguliert. Die Kontrolle des Zugangs ist eine wichtige Machtressource.

Die Monopolisierung der Macht ging mit einer wachsenden Personalisierung einher. Dies spiegelt sich auch in der Gestaltung der Außenpolitik wider. Die türkische Außenpolitik ist dadurch zum einen flexibler, zum anderen aber auch sprunghafter und volatiler geworden.

Außenpolitische Themen werden in die politischen Narrative der Regierung eingebettet. Außenpolitische Themenstellungen werden entlang inländischer Diskurse eingeordnet und für die einheimische Zuhörerschaft aufgearbeitet. Damit sind sie ein wichtiger Bestandteil der politischen Debatten und Auseinandersetzungen mit der Opposition.

Literatur

Giordano, Christian. 2013. "The Social Organization of Informality: The Rationale Underlying Personalized Relationships" in Giordano and Hayoz (eds.) *Informality in Eastern Europe. Structures, Political Cultures, and Social Practices*, (Bern: Peter Lang).

Kalaycıoğlu, Ersin. 2009. "Public choice and foreign affairs: Democracy and international relations in Turkey" *New Perspectives on Turkey*, No. 40, pp. 59-83.

Kirdiş, Esen. 2015. "The Role of Foreign Policy in Constructing the Party Identity of the Turkish Justice and Development Party (AKP)" *Turkish Studies*, Vol. 16, No 2, pp. 178-194.

Levitsky, Steven and Way, Lucian. 2002. "The Rise of Competitive Authoritarianism" *Journal of Democracy*, Vol. 13, No.2, pp. 51-65.

Levitsky, Steven/Lucan A. Way, 2010. *Competitive Authoritarianism. Hybrid Regimes After the Cold War*, (Cambridge: Cambridge University Press).

Peceny, Mark; Beer, Caroline C. and Sanchez-Terry, Shannon. 2002. "Dictatorial Peace?" *American Political Science Review*, Vol. 96, No. 1, pp. 15-26.

Russett, Bruce et al. 1995. "The Democratic Peace" *International Security* Vol.19, No. 4, pp. 164-184.

Russett, Bruce; Oneal, John. 2001. *Triangulating Peace: Democracy, Interdependence, and International Organizations*, New York: Norton.